



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA CUESTIÓN TODAVÍA POR RESOLVER

Español - Inglés - Italiano



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Publicación que contiene los principales trabajos desarrollados en el marco del Proyecto del mismo nombre, planificado, organizado y ejecutado por la Dirección de Proyectos Especiales y Actividades de Capacitación para Latinoamérica (Special Projects Department) del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia), con el apoyo económico de la Dirección General para la Mundialización y las Cuestiones Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano.

PROYECTO

**“SEGURIDAD Y VIDA
DEMOCRÁTICA: UNA CUESTIÓN
POR RESOLVER”**

PUBLICACIÓN

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

**“SEGURIDAD Y VIDA
DEMOCRÁTICA: UNA CUESTIÓN
POR RESOLVER”**

Roberto Augusto Moreno (*Director*)

Marcos Pablo Moloeznik (*Coordinador*)

-2023-

CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Boris Martynov (Federación Rusa) Profesor titular y Jefe de la Cátedra de Relaciones Internacionales y Política Exterior de Rusia de la Universidad MGIMO del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia.

Christopher Birkbeck (Reino Unido) Profesor de Políticas Públicas, University of Salford.

Craig Deare (Estados Unidos) Profesor de Seguridad Internacional, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Fausto Pocar (Italia) Presidente Emérito del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo y Profesor Emérito de la Universidad de Milán, Italia.

Janiel David Melamed Visbal (Colombia) Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte de Colombia.

Mario Sznajder (Israel) Doctor en Ciencia Política por la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel), de la que cuenta con la distinción de Profesor Emérito.

Matteo Fornari (Italia) Profesor Asociado de Derecho Internacional Público de la Universidad Milano-Bicocca.

Nicole Jenne (Chile) Profesora Asociada de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Philipp Wolfesberger (Alemania) Investigador Posdoctoral de la Universität Bielefeld, a cargo del Center for InterAmerican Studies.

Sergio Arribá (Argentina) Profesor de Derecho a la Información de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Seguridad y vida democrática en América Latina: una cuestión todavía de resolver

Roberto Augusto Moreno (Director)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinador)

Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo (Italia)

Primera edición 2023

ISBN: 9788894674743

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

La presente publicación ha sido realizada en el marco del Proyecto “*Sicurezza e vita democrática in America Latina: una questione ancora da risolvere*”, desarrollado por la Dirección de proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia (*Department of Special Projects and Initiatives*), con el apoyo económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* italiano, en virtud de la Convocatoria de esa Dirección del 4 de agosto de 2022.

Las opiniones y hechos consignados en esta publicación son expresión de sus autores y de su exclusiva responsabilidad, no representando necesariamente las posiciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional italiano o del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo. Ambas entidades no se hacen responsables, en caso alguno, de la credibilidad y autenticidad de tales trabajos, ni por las consecuencias derivadas de la eventual utilización por terceros de la información y criterios incorporados a aquellos.

ÍNDICE

PRÓLOGO – *Fausto Pocar*

PRESENTACIÓN – *Roberto Augusto Moreno*

SOBRE LOS CONTENIDOS, ALCANCES Y RESULTADOS – *Marcos Pablo Moloeznik*

I.- MÉXICO

CAPÍTULO I – SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA: CASO MÉXICO – *Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suárez de Garay*

CAPÍTULO II – LA FALTA DE CONFIANZA EN LA POLICÍA: UN OBSTÁCULO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD Y PAZ EN MÉXICO – *Antonio Gil Fons*

II.- CENTROAMÉRICA

CAPÍTULO III – EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR 2003-2022 – *Alejandrina María José Sanabria*

CAPÍTULO IV – SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA: CASO HONDURAS – *Omar Andrés García Calderón*

CAPÍTULO V – ANÁLISIS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN GUATEMALA – *Pedro Trujillo Álvarez*

III.- COLOMBIA

CAPÍTULO VI – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA COLOMBIA – *Gladys V Solarte y Pedro Páez Pirazán*

CAPÍTULO VII – LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA RURALIDAD COLOMBIANA: POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA INSUFICIENTES Y UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS ESPACIAL DE CONTEXTOS PARA SU COMPRENSIÓN – *Pedro Arenas, Isaac de León Beltrán, Santiago Garré y Boris Ramírez*

IV.- VENEZUELA Y ECUADOR

CAPÍTULO VIII – DESAFIOS Y PERSPECTIVAS DE LAS UNIVERSIDADES, EN MATERIA DE SEGURIDAD PARA UNIFICAR ESFUERZOS DIRIGIDOS AL DESARROLLO ECONÓMICO Y BIENESTAR SOCIAL EN VENEZUELA – *Elmo Bell-Smithe Durán*

CAPÍTULO IX – SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR – *Jorge Antonio Hadathy Bucheli*

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO X – PRINCIPALES DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

CAPÍTULO XI – RECOMENDACIONES PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD

PRÓLOGO

Fausto Pocar

El Proyecto “*Seguridad y vida democrática en Latinoamérica: una cuestión por resolver*”, en cuyo contexto se elaboró la publicación que ahora se presenta, se inspiró y dio continuación a dos proyectos previos que el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia), a través de su área dedicada específicamente a Latinoamérica, ha llevado a cabo exitosamente con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano.

El proyecto inicial, denominado “*La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva*”, fue desarrollado entre noviembre de 2021 y mayo de 2022 y contó con el apoyo de la Unidad de Análisis y Programación Estadística y Documentación Histórica de dicho Ministerio.

El segundo Proyecto, “*Seguridad y Vida Democrática: un desafío para la América Latina*”, tuvo lugar entre diciembre de 2021 y agosto de 2022, con la colaboración económica de la Dirección General para la Mundialización y las Cuestiones Globales del mismo Ministerio.

El primero atendió a “*la compleja actualidad Latinoamericana*” desde un nivel estratégico y abarcando cuatro dimensiones diversas¹, respecto de cada una de las cuales el Proyecto describió sus problemáticas, analizó sus causas, identificó sus consecuencias y propuso escenarios a futuro. Destacó allí, en el marco de aquellas dimensiones, la cuestión de la seguridad y de la violencia endémica que caracteriza a Latinoamérica.

Los escenarios de conflicto armado interno, de otras situaciones de violencia, de repetida transición hacia un entorno de paz, de violencia de género, narcotráfico y de crimen organizado pusieron de manifiesto la exigencia de realizar aportes que coadyuven a la puesta en acto de los principios rectores del Derecho Internacional de protección integral de la persona humana.

El segundo proyecto, orientado hacia ese objetivo, estuvo dirigido a un nivel táctico-operativo. Sus diferentes actividades se encaminaron a brindar soporte a planes y programas que, transversalizados particularmente en el sistema de formación de los agentes del poder público abocados al orden y la seguridad, les propiciara una profesionalización idónea para el cumplimiento de sus deberes, es decir, que les facilitara operar en correspondencia a un modo de vida democrático, ajustado a la plena vigencia de los Derechos Humanos, con y para la comunidad.

Se trató, en definitiva, de enfocar la problemática latinoamericana en materia de seguridad de un modo holístico e integral, considerando tanto aspectos estratégicos como operacionales.

¹ https://iihl.org/wp-content/uploads/2022/06/INFORME-TECNICO_v.-digital.pdf

Los resultados obtenidos en las dos actividades pueden -a mi juicio- considerarse exitosos en sus cometidos específicos. Pero ambas, de manera uniforme, evidenciaron que, no obstante ciertos avances alcanzados en algunos casos en el plano superior de las políticas públicas de seguridad o en la adopción a nivel operativo por parte de algunas fuerzas policiales de modernos programas de capacitación, no solo no se obtiene una disminución significativa de la violencia o un aceptable desempeño policial, sino -y, tal vez, lo más importante- que no logran modificarse criterios fuertemente arraigados que perciben el empleo de la fuerza pública como un sistema exclusivamente reactivo frente a la violencia o como una herramienta al servicio de intereses políticos.

El presente Proyecto procuró obtener una respuesta argumentada a ese dilema, a partir de la elaboración de investigaciones preliminares y diagnósticos focalizados en regiones latinoamericanas que se perciben padeciendo una problemática compartida: México, el triángulo conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras y, finalmente, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Esta publicación recoge la mayor parte de los esfuerzos realizados en persecución de esa meta, a fin de proporcionar a sus lectores el material elaborado y los hallazgos obtenidos, de manera que puedan extraer sus propias conclusiones y, en lo posible, formular propuestas viables y superadoras.

Quien suscribe asumió la responsabilidad del Proyecto, cuya dirección general fue asumida por el profesor Roberto Augusto Moreno -a cargo de los proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica- y contó con la colaboración de un nutrido y prestigioso grupo de instituciones (universidades, centros de investigación, ONG's, etc.) y experimentados especialistas, distribuidos en puntos referenciales de la región.

Para finalizar, deseo brindar un amplio agradecimiento a todos los que han contribuido, desde diferentes tareas y funciones, a la realización de esta obra. Un reconocimiento especial a la Dirección General para la Mundialización y las Cuestiones Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano, por su apoyo a la financiación del Proyecto que le dio origen.

PROF FAUSTO POCAR
PRESIDENTE HONORARIO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

PRESENTACIÓN

Roberto Augusto Moreno

La finalidad de esta publicación, así como el objeto y génesis del Proyecto en el que ella se inserta, han sido claramente expuestos en el prólogo del Profesor Fausto Pocar que le da inicio.

Así pues, habré de circunscribirme a “presentar” las acciones desarrolladas para obtener el material que se brinda en esta obra.

La labor comenzó con un taller realizado con todos los integrantes del equipo de trabajo, en la segunda semana de diciembre de 2022 (12/16-12-2022). Estuvo destinado fundamentalmente a definir y distribuir las tareas de investigación que se realizaron.

Esas investigaciones, que se extendieron hasta fines de abril de 2023, se encontraron encaminadas a obtener un diagnóstico preliminar de la situación en materia de seguridad, en relación con cada uno de los países involucrados en el Proyecto: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela. Estos trabajos se incorporan en esta publicación.

Paralelamente se lanzó un “*call for papers*” sobre la temática del Proyecto que, tras el cierre de la fecha de admisión (31-03-2023), dio lugar a la selección de los mejores artículos, algunos de los cuales se publican en esta obra y otros, en una publicación colectiva -actualmente en prensa- que el **Centro Universitario del Norte de la Universidad de Guadalajara (Tlajomulco, México)** edita en colaboración con el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) y con la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Una tarea muy importante para obtener un conocimiento directo e inmediato de la problemática bajo estudio fueron los encuentros locales efectuados. Se trató de tres seminarios internacionales llevados a cabo, sucesivamente, en Guadalajara, México (18 al 20-05-2023); San Salvador, El Salvador, con la participación de representantes de Guatemala y Honduras (22 al 23-05-2023) y, finalmente, en Bogotá, Colombia, con la asistencia de delegados de Ecuador y Venezuela (25 al 27-05-2023).

En todos ellos se contó con la asistencia de integrantes de los respectivos ministerios públicos, tribunales judiciales, funcionarios de la administración gubernamental y policiales, miembros de organismos no gubernamentales o asociaciones civiles, académicos y expertos en general en materia de seguridad.

En relación con estos seminarios se impone destacar y agradecer la colaboración de la Universidad de Guadalajara, de la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de la Universidad Don Bosco de El Salvador, así como de las Embajadas de Italia en Colombia y El Salvador.

Las conclusiones de estos encuentros, analizadas en un laboratorio conformado por los miembros del equipo de trabajo del Proyecto en julio/agosto de 2023, constituyen una pieza esencial en la labor efectuada y se anexan a esta publicación.

A modo de corolario de las actividades realizadas, se llevó a cabo en el mes de agosto de 2023 un “*webinar*”, con participación de prestigiosos expertos internacionales que abordaron los principales aspectos abordados en el transcurso del Proyecto: hallazgos, diagnóstico y conclusiones.

Teniendo en cuenta las múltiples tareas desarrolladas y, sobre todo, los resultados en ellas alcanzados, me encuentro persuadido de que el objetivo general establecido para el Proyecto, es decir, “*brindar aportes que faciliten la aplicación y gestión asertivas de políticas públicas y programas de capacitación en materia de seguridad, de modo de mejorar la efectiva vigencia de esta última y, de esa manera, posibilitar que los países que conforman las áreas focales seleccionadas se constituyan en plenos Estados democráticos de derecho y puedan avanzar hacia el desarrollo, el bienestar social y la integración regional e internacional*”, puede considerarse alcanzado.

En efecto, estoy convencido de que a través de las investigaciones realizadas, los aportes individuales recibidos y, muy especialmente, las labores de campo llevadas a cabo a través de los seminarios efectuados surgieron elementos y herramientas que pueden muy bien ayudar a alcanzar esa meta concebida.

Más aún, a la luz de la participación de diversas personalidades e instituciones públicas y privadas que se ha ido sucediendo a lo largo de las diferentes etapas recorridas, creo firmemente en que existe en muchas partes de la región un terreno propicio para llevar a una práctica concreta las propuestas que se derivan de los análisis realizados y los hallazgos verificados.

No son pocos los escenarios en el que se constatan esfuerzos importantes para superar la endémica violencia de todo orden que asola a la región y de instalar de modo estable órdenes sociales justos, democráticos y conforme a Derecho. Son escenarios en los que percibo una tangible predisposición a atender, considerar, evaluar y aplicar aportes realizados desde la experiencia, la inteligencia y el desinterés económico y político partidista, vengan de donde vengan. Ello crea, a mi juicio, una oportunidad única y excepcional para brindar una ayuda útil y concreta.

Por último, no me cabe más que agradecer a todos aquellos que han hecho posible llevar adelante el Proyecto y los diversos eventos en él previstos. Una mención particular a la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia por su apoyo económico; al equipo técnico-académico que nos acompaña y, desde luego, de un modo muy especial a todos y cada uno de los expertos que han participado en las múltiples actividades desarrolladas con excelentes calidades personales y profesionales.

PROF ROBERTO AUGUSTO MORENO
DIRECTOR
PROYECTOS ESPECIALES Y ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN
PARA LATINOAMÉRICA

SOBRE LOS CONTENIDOS, ALCANCES Y RESULTADOS

Marcos Pablo Moloeznik

(Coordinador)

En calidad de *coordinador* de este esfuerzo colectivo, aprovecho este espacio para dar cuenta de los contenidos, alcances y resultados de la obra que el lector tiene en sus manos.

En primer término, conviene insistir en que se trata de un producto del Proyecto titulado “*Seguridad y vida democrática en Latinoamérica: una cuestión por resolver*”, bajo la responsabilidad de la Dirección de Proyectos Especiales y Actividades de Capacitación para Latinoamérica del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia.

En segundo lugar, el libro está integrado por cinco bloques temáticos, a saber: I. México – II. Centroamérica – III. Colombia – IV. Venezuela y Ecuador – V. Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas por región.

Se trata de una estructura que responde a las diferentes etapas del Proyecto, y que aborda y desarrolla la seguridad como principal preocupación y demanda ciudadanas en América Latina en su relación con el Estado democrático de Derecho.

Precisamente, el hilo conductor y guía que atraviesa a todas y cada una de las contribuciones de esta publicación es la vigencia plena de los Derechos Humanos y la búsqueda, desde el poder público y las instituciones fundamentales del Estado y la República, por mejorar significativamente las condiciones de seguridad como condición para el desarrollo.

De ahí que se apueste por la seguridad ciudadana como concepción, en la que la comunidad con su participación asume un papel activo, como responsable de la coproducción de seguridad de manera conjunta con el aparato de seguridad estatal.

Al mismo tiempo, se jerarquiza el empleo de la fuerza pública en el terreno de la prevención del delito y las conductas antisociales, en detrimento de la tradicional postura reactiva/represiva; lo que se tradujo en la fase de capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, combinando las modalidades presencial y virtual en una experiencia piloto en León, Guanajuato, México a ser replicada en el futuro.

De lo que se trata, en síntesis, es de la seguridad como política pública al servicio del interés y bienestar general de la población; en otras palabras, de un asunto de naturaleza técnica que va más allá de los gobiernos en turno y de intereses particulares.

Cómo conciliar el Derecho a la Seguridad con el resto de los Derechos Humanos es lo que se persigue en los sucesivos capítulos que integran esta colección de nueve (9) trabajos que integran la obra.

En lo que respecta a sus contenidos y alcances, desde una perspectiva regional, se considera a México por su atipicidad y por compartir una extensa frontera terrestre con Estados Unidos de Norteamérica, como una región en sí misma que merece un tratamiento como tal.

Por su parte, América Central es, de conformidad con la Organización Mundial de la Salud, la región más violenta del orbe y, en particular, el denominado Triángulo Norte de Centroamérica, en el que confluyen Guatemala, Honduras y El Salvador se caracteriza por un escenario de violencia endémica. Asimismo, cabe tener presente que la única delegación operacional del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) del hemisferio se encuentra en Colombia, país desgarrado desde hace décadas por un conflicto armado de carácter no internacional, al que se suman actores no estatales tales como grupos insurgentes, actores no estatales portadores de armas, grupos paramilitares, organizaciones de autodefensa, y el crimen organizado, cuya principal manifestación es el narcotráfico.

También, tratándose de Colombia, sus fronteras e interrelaciones con Venezuela y Ecuador, obligan a incorporar a estos Estados en el análisis.

Finalmente, el espíritu que vivifica el Proyecto y esta publicación contemplan conocimiento pertinente, herramientas y recomendaciones de la seguridad como política pública destinados a los tomadores de decisión; lo que se consagra en resultados concretos que se harán sentir en el corto, mediano y largo plazo, siendo el lector quien tiene la última palabra.

I. MÉXICO

CAPÍTULO I

SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA: CASO MÉXICO

*Marcos Pablo Moloeznik y María Eugenia Suárez de Garay*²

“[...] En el caso que nos ocupa de la violencia y de la inseguridad pública, podemos resumir: Abrazos y no balazos”

Andrés Manuel López Obrador (2012)

Este capítulo tiene como objetivo dar cuenta tanto de la política y estrategias en materia de seguridad pública del actual gobierno de México encabezado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), como del escenario estratégico a través de estadísticas oficiales y de la percepción de la población.³

Desde que era candidato a la presidencia de la república y hasta el presente,⁴ la idea-fuerza que domina la seguridad como política pública del actual mandatario es “abrazos y no balazos”, cuyo significado se puede sintetizar en que, en sus propias palabras: “[...] Está más que demostrado que no basta con la militarización, que no basta con cárceles, con leyes más severas o con mano dura. La violencia no se resuelve con más violencia, el mal no debe enfrentarse con el mal, sino mejorando las condiciones de vida y de trabajo de la población y atendiendo en especial a los jóvenes”.⁵

Sin embargo, este discurso contrasta con la gran apuesta de su administración que ha sido la Guardia Nacional, instrumento coercitivo de nuevo cuño del gobierno central mexicano integrado a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Tampoco debe soslayarse que la creación de la Guardia Nacional se presentó como la única propuesta en materia de seguridad pública en la Plataforma Político-Electoral del partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA, 2018) que llevó al actual presidente de México a alcanzar la primera magistratura.⁶

² Profesores-Investigadores del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México), Código ORCID 0000-0002-4078-9451 y 0000-0003-2568-7120, respectivamente.

³ El texto está acompañado por datos duros de la última década, lo que permite comparar la gestión del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) con el gobierno en turno.

⁴ Carrillo, Emmanuel (2023) “Dureza en operativo para capturar a Ovidio no cambia estrategia de ‘abrazos no balazos’: AMLO”; en, Revista FORBES, 16 de enero de 2023. Disponible en: <<https://www.forbes.com.mx/dureza-en-operativo-para-capturar-a-ovidio-no-cambia-estrategia-de-abrazos-no-balazos-amlo/>>

⁵ López Obrador, Andrés Manuel (2012) Transcripción de la conferencia de prensa que ofreció esta mañana Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República por la coalición Movimiento Progresista, México, Distrito Federal, 11 de abril de 2012.

⁶ Ver; Moloeznik, Marcos Pablo (2021) “Del Ejército a la Guardia Nacional”, Animal Político, Ciudad de México, 9 de agosto de 2021; disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/del-ejercito-a-la-guardia-nacional/>>

Pero, probablemente la decisión que da al traste con el discurso oficial sea la de confiar a los militares su participación directa en la dimensión de la seguridad pública hasta el año 2028 bajo el argumento de la necesidad de que la Guardia Nacional alcance una mayor madurez.

Se trata del proceso de militarización de la seguridad pública que, para Sergio Padilla Oñate, presenta dos modalidades de militarización: directa e indirecta.⁷ La primera trae aparejada la participación directa de las Fuerzas Armadas –ya sea en operaciones independientes o en conjunto con la policía, de fronteras hacia adentro– en el ámbito de la seguridad pública; mientras que la indirecta se refiere a la transformación de las policías de la mano de equipamiento, formación y lógicas de operación de tipo militar -como ha venido sucediendo desde hace más de dos sexenios-.

A partir del objetivo establecido, el trabajo está organizado en dos grandes bloques temáticos: 1) Una revisión de la planeación y las estrategias en el ámbito de la seguridad pública; y, 2) Un análisis de las dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad, a la sazón como indicadores del resultado de las iniciativas y estrategias del gobierno federal en la materia.

1. Políticas y plataformas programáticas en seguridad pública

Las propuestas, planes y estrategias de seguridad pública del actual gobierno han quedado enunciadas en diversos documentos programáticos: el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (2018), la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018), el Plan Nacional de Desarrollo (2019), y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2022-2024 (2022). A continuación se presentan los contenidos más relevantes de los mismos, con la finalidad de observar los vertiginosos cambios que se ha dado en la dimensión discursiva de las política de seguridad en estos cuatro años de gobierno.

1.1. Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024⁸

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia (2018) se observaron cambios en el discurso respecto a cómo afrontar la emergencia nacional derivada de la crisis de inseguridad reflejada en los niveles de violencia, homicidio doloso, violación sistemática de los derechos humanos y la nula credibilidad y confianza en las instituciones. De ahí que en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 haya una fuerte crítica al modelo imperante con el que se venía haciendo frente a la criminalidad organizada y a los retos de la delincuencia y la violencia; y se asuma como premisa básica que buena parte de la crisis de inseguridad que afronta México, incluida la relacionada

⁷ Sergio Padilla Oñate (2021) Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología “Las policías estatales en la militarización de la seguridad pública en México (2007-2018)”, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 19 de julio de 2021. pp: 12-32.

⁸ Presidencia de la República (2018a), Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

con los grupos de la delincuencia organizada, está vinculada con la desigualdad y la falta de oportunidades.

El Plan destaca la importancia de clarificar los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, para “formular nuevos paradigmas que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del Estado de Derecho y reinserción de infractores.”⁹

Este Plan se sostiene en ocho ejes que pretenden atender de manera transversal la crisis de inseguridad del país: (1) la erradicación de la corrupción y la reactivación de la procuración de justicia; (2) la garantía del empleo, la educación, la salud y el bienestar; (3) el pleno respeto y la promoción de los Derechos Humanos; (4) la regeneración ética de la sociedad; (5) la reformulación del combate contra las drogas; (6) comenzar a construir la paz; (7) la recuperación y dignificación de las cárceles; y, (8) asegurar la seguridad pública, la seguridad nacional y la paz.

No obstante los cambios propuestos, el Plan Nacional de Paz y Seguridad presenta líneas de continuidad respecto a las estrategias implementadas contra la violencia y la delincuencia organizada, particularmente en cuanto al uso intensivo de las Fuerzas Armadas se refiere. Por otro lado, el Plan incorpora elementos como la relevancia de rescatar el sistema carcelario, pero están ausentes referentes sobre la procuración de justicia, el fortalecimiento del sistema de justicia, el modelo policial civil a impulsar y desdibujadas las políticas de prevención de la violencia, la delincuencia y el delito.

1.2. Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018¹⁰

De este documento de carácter programático, conviene recuperar lo siguiente:

-Sobre las Fuerzas Armadas: “Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas o en funciones policiales para las cuales estas instituciones no han sido facultadas ni capacitadas. Ha fallado la estrategia, no la actuación de nuestras Fuerzas Armadas”.

-Sobre la Guardia Nacional: enfatiza su modelo y mando civil¹¹, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aunque al mismo tiempo le reconoce una naturaleza dual con la participación de la propia Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de la Defensa Nacional, como institución de carácter mixto o intermedio: órgano con mando civil, pero con

⁹ *Ibidem*, p. 2

¹⁰ Presidencia de la República (2018b), Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018.

¹¹ Así lo refiere el artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional: se trata de una “institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría” [de Seguridad y Protección Ciudadana] Ver; H. Congreso de la Unión (2019).

integrantes que tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar.¹² Sin embargo, la Guardia Nacional *de facto* responde al modelo policial militarizado, en contraste con la letra y espíritu constitucional que *de jure* establece su naturaleza civil,¹³ al tiempo que el Poder Ejecutivo de la Federación tomó la decisión de integrarlo a la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁴

1.3. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024¹⁵

Las grandes líneas y directrices de la política sectorial en materia de seguridad pública (ya que el marco normativo vigente en México no consagra ni reconoce la categoría seguridad ciudadana), se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que propone un *cambio de paradigma* en materia de seguridad nacional y seguridad pública mediante los siguientes 12 objetivos: Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; garantizar empleo, educación, salud y bienestar; pleno respeto a los derechos humanos; regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; reformular el combate a las drogas; emprender la construcción de la paz; recuperación y dignificación de las cárceles; articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas; establecer la Guardia Nacional; coordinaciones nacionales, estatales y regionales; y, estrategias específicas.

De conformidad con el titular del Poder Ejecutivo de la Federación este cambio de paradigma parte del reconocimiento de que: “[...] Entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado "populismo penal", consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras [...]”. De ahí que “[...] Con la convicción de que la violencia engendra más violencia, y tomando en cuenta el justificado reclamo ciudadano por la inseguridad, el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y

¹² Presidencia de la República (2018b) Estrategia Nacional de Seguridad Pública; pp. 43-44.

¹³ H. Congreso de la Unión (2022) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 21.

¹⁴ Presidencia de la República (2022) DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 09 de septiembre de 2022.

¹⁵ Presidencia de la República (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 12 de julio de 2019.

seguridad integral que ataque las raíces mismas del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos”.

Entre los objetivos enumerados, caben señalar los siguientes:

-Garantizar empleo, educación, salud y bienestar de la mano de creación de puestos de trabajo, garantizando el derecho de todos los jóvenes a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas "Benito Juárez", Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables "Sembrando Vida", de Infraestructura Carretera, Zona Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto "Felipe Ángeles" en Santa Lucía.¹⁶

-Reformular el combate a las drogas, haciendo hincapié en la reducción de los niveles de consumo de drogas, levantando la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientando los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas masivos, pero personalizados de reinserción y desintoxicación.

-Emprender la construcción de la paz, promoviendo la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

-Recuperación y dignificación de las cárceles, que reconoce la necesidad de recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.

¹⁶ Para mayores detalles; ver:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0

-Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz, entendiendo seguridad nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera. La actual administración se compromete a fortalecer las capacidades institucionales para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos: Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional; establecer un Sistema Nacional de Inteligencia; actualizar el catálogo y clasificación de instalaciones estratégicas; fortalecer y mantener la seguridad interior del país y garantizar la defensa exterior de México; promover el concepto de cultura de seguridad nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema; mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia; y, construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biométrico.

-Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas, asumiendo que los soldados y marinos de México son pueblo uniformado. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad. El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre; asimismo, los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras.

-Establecer la Guardia Nacional, a la sazón nueva institución concebida como el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Es decir, institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, con un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, cuyos integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

El Plan Nacional de Desarrollo adscribe a la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y establece que su titular presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Se concibe como una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

Al mismo tiempo, se sostiene que, ante la carencia de una institución nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, a finalizar el 27 de marzo de 2024, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.¹⁷ Esta decisión de comprometer a las fuerzas armadas “para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, posteriormente se extiende por 4 años, es decir hasta el horizonte temporal del 2028.¹⁸

-Coordinaciones nacionales, estatales y regionales, para el gobierno nacional, en el ámbito nacional se cuenta ya con un mando coordinado, el Gabinete de Seguridad, que es encabezado por el Presidente de la República. Sesiona diariamente en Palacio Nacional y en él participan los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa, y se convoca con regularidad al Fiscal General de la República. En tanto que se busca replicar ese modelo a escala estatal y regional, con la participación de los coordinadores federales, los ejecutivos estatales y sus comandancias de policía y seguridad pública, e invitaciones especiales a las fiscalías y autoridades judiciales locales.

-Estrategias específicas. Como parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se han desarrollado las siguientes estrategias específicas para asuntos prioritarios y urgentes:

a) Desarrollo de un nuevo Modelo Policial, que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; que incluya un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana; que deba velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policiales municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.

b) Prevención del Delito como uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública. Se asegura que se han impulsado acciones en lo inmediato para consolidar una amplia política de prevención y participación ciudadana. El gobierno, por medio de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:

¹⁷ Diario Oficial de la Federación (2020) Diario Oficial de la Federación (2020), ACUERDO presidencial por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 11 de mayo de 2020.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación (2022) DECRETO por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 18 de noviembre de 2022.

b.1. Desarrollo Alternativo. Crear, de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas, la extracción y distribución ilegal de hidrocarburos, el robo de autotransporte, etc.

b.2. Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas.

1.4. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2022-2024¹⁹

Tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, la prevención del delito y la prevención especial de la violencia y el delito (prevención terciaria) aparecen como estrategias específicas en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. De ahí deriva el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2022-2024, que preserva el mismo nombre que el PRONAPRED 2013-2018²⁰ y son coincidentes con la visión internacional en materia de seguridad humana y seguridad ciudadana, “[...] a fin de superar la visión punitiva y reactiva en materia de seguridad y avanzar hacia el fortalecimiento de la prevención de la violencia y el delito mediante la promoción del ejercicio pleno de los derechos humanos de manera integral con participación ciudadana”. Sin embargo, en sus objetivos prioritarios difieren, como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación:

PRONAPRED 2013-2016	PRONAPRED 2022-2024
OBJETIVOS PRIORITARIOS	
Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.	Prevenir causas y factores de riesgo que generan violencia y delincuencia en grupos de población con mayor rezago social e incidencia delictiva
Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.	Impulsar la pacificación del país mediante la participación ciudadana y comunitaria, la intervención con jóvenes y el desarme voluntario por la paz,
Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.	Mejorar la respuesta de las instituciones de seguridad para prevenir la comisión de delitos,

¹⁹ PRONAPRED (2022) Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) 2022-2024 (2022); en Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 05 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

²⁰ Durante la administración de Enrique Peña Nieto se publicó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito (PRONAPRED, 2013). Se trató del primer intento por desarrollar una política nacional de prevención de la violencia y el delito en el país, orientada a la atención de los factores de riesgo y de protección vinculados con la delincuencia, que además estableciera una obligada coordinación de esfuerzos de diversas secretarías de Estado, dependencias federales y los tres niveles de gobierno.

Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales, delegaciones, estatales y federal	Prevenir las conductas y factores que propicien la violencia de género
Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades [...] para la implementación de programas de prevención social.	Impulsar la reinserción social para transitar hacia una cultura de paz y legalidad

Fuente: elaborado con base en, Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (2013) Libro Blanco “Programa Nacional de Prevención del Delito” 2013-2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415288/181031_SPPC_LB_Programa_Nacional_para_la_Prevencion_n_del_Delito.pdf> y Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) 2022-2024 (2022); en Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 05 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

Asimismo, hay una diferencia fundamental en su operación: mientras que en las anteriores emisiones de la política de prevención se ofrecía un amplio catálogo de intervenciones y proyectos de prevención posibles, en la versión emitida del Programa 2022-2024 se sostiene que “fortalecer el sentido de comunidad, pertenencia y fortalecimiento municipal, son objetivos que se alcanzarán trabajando de manera articulada y con un enfoque intersectorial en programas prioritarios regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo, que son los referidos párrafos arriba”.

Capítulo aparte merece la cooperación internacional en materia de prevención de la violencia y la delincuencia. Desde hace poco más de 10 años la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su nomenclatura en inglés) ha tenido una importante presencia en México y ha jugado un rol relevante en el impulso de las políticas de prevención del delito y la violencia. Los esfuerzos de USAID han estado orientados a “frenar el aumento del comportamiento criminal entre los jóvenes a través de la identificación sistemática de personas de alto riesgo y la provisión de servicios personalizados. USAID apoya la adopción del enfoque basado en evidencia, tal como la terapia cognitivo conductual, por el Gobierno de México y actores locales que promueven la reintegración social de los jóvenes y reduzcan la base de reclutamiento de organizaciones criminales”.²¹ USAID y sus socios se han concentrados en cuatro grandes núcleos de actividades preventivas:²²

1. Prevención y Reducción de la Violencia 2020-2024, en curso. (Chemonics International, Inc. socio principal)

²¹ PRONAPRED (2022), *Vid Supra*.

²² USAID, s/f; Actividades de USAID en materia preventiva en México.

2. Estrategia Sistemática Contra la Violencia / CLAVE 2018-2021, concluido. (Seguridad y Justicia en Ciudad Juárez, Chihuahua y Pro-Superación Familiar Neolonesa, Nuevo León, socios locales).
3. Modelo de Reintegración Social para Jóvenes en Conflicto con la Ley, 2019-2023, en curso. (Reinserta un Mexicano).
4. Actividades de Terapia Cognitiva Conductual Basada en Mindfulness para Jóvenes en Conflicto con la Ley, 2020-2023, en curso.

Se trata de prácticas innovadoras y prometedoras, pero que todavía demandan una mayor maduración y sostenibilidad en el tiempo. De ahí que se vuelva tan relevante conocer más a fondo su capacidad de incidencia, los impactos medibles y, sobre todo, la continuidad de proyectos que reideramente se suelen ver sometidos a los vaivenes de los cambios de gobiernos y autoridades, interrumpiendo o acabando tajantemente con las intervenciones preventivas.

Pero más allá de estos apoyos del vecino del Norte, la política nacional en materia de prevención está en ciernes. De la implementación de acciones preventivas derivadas del Programa Nacional de Prevención 2022-2024 poco se sabe, menos aún si estas están atendiendo el problema público de las diversas manifestaciones de las violencias y la inseguridad que continúan creciendo en una buena parte del territorio nacional. Y es que, además y en rigor, el documento rector del desarrollo vigente no es tal, por carecer de indicadores que permitan su evaluación y rendición de cuentas; antes bien, en palabras del extitular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se trata de un “manifiesto político”.²³

2. Situación que guarda la seguridad pública en México

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la instancia responsable de integrar las estadísticas delictivas de las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana.²⁴ Cabe destacar que el sistema federal trae aparejados 2 fueros o competencias: la federal y la local o de los estados. Mientras el 95 por ciento de los delitos que llegan a conocimiento de las autoridades son del fuero común, el 5 por ciento restante son del fuero federal.

Ahora bien, los datos duros sobre incidencia delictiva o delitos que llegan a conocimiento de las autoridades integran la denominada *seguridad objetiva*, de la que se da cuenta como sigue.

²³ Urzúa, Carlos (2022) Entrevista a Carlos Urzúa, exsecretario de Hacienda y Crédito Público de la administración pública federal durante el primer año de este gobierno; en, Carlos Loret de Mola – LATINUS Capítulo 92, 02 de septiembre de 2022, minuto 23:31. Disponible en: https://www.google.com/search?q=loret+de+mola+entrevista+a+carlos+urzua&rlz=1C1CHBF_esMX916MX916&oq=carlos+loret+de+mola+%2B+entrevista+a+&aqs=chrome.3.69j57j0i22i30i3.23382j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:f081beff.vid:HkvVPyX5StM>

²⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2023) Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnspp/articulos/incidencia-delictiva>

2.1. Seguridad objetiva

Dicho en otras palabras, la seguridad objetiva se desprende de las estadísticas oficiales; y, en este marco, interesa centrarse en los *delitos de alto impacto* al menos por tres razones. Primero, porque los delitos de alto impacto son aquellos que, por la gravedad de sus efectos y altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a la generación de una percepción de inseguridad e indefensión en la ciudadanía.²⁵ Segundo, debido a que los mismos guardan correspondencia con la presencia y actividad de la delincuencia organizada, especialmente el narcotráfico. Y, tercero, porque dichos delitos atentan, invariablemente, contra el denominado *núcleo duro de los derechos humanos*: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad de la persona, es decir, derechos humanos de primera generación.²⁶

2.1.1. Delitos del fuero común seleccionados

Ahora bien, cabe señalar que la metodología del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) ha sufrido modificaciones, lo que obliga a realizar ajustes para homologar las cifras de delitos y actos relativos a las conflictividades.

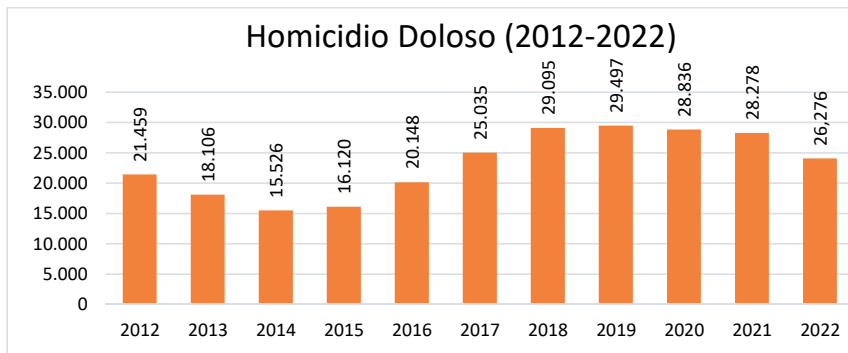
Homicidio doloso

En números absolutos los asesinatos en México se traducen en una situación de violencia endémica, con una tasa que varía de entre 27 y 29 homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, en los últimos años. En este marco, “La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que un índice de 10 o más homicidios por cada 100 000 habitantes es una característica de la violencia endémica”²⁷ De 2018 a 2021 se mantuvo la cifra de muertes violentas, mientras que en 2022 disminuyó aproximadamente un 5 por ciento, tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

²⁵ CIDAC (2012) 101 conceptos para entender la inseguridad [con seguridad]. Disponible en: <<http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>>; p. 5.

²⁶ Moloeznik, Marcos Pablo (2019) “Seguridad Pública” en, Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, vol. 1, Diagnósticos, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, p. 339. Disponible en: <https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf>; p. 339.

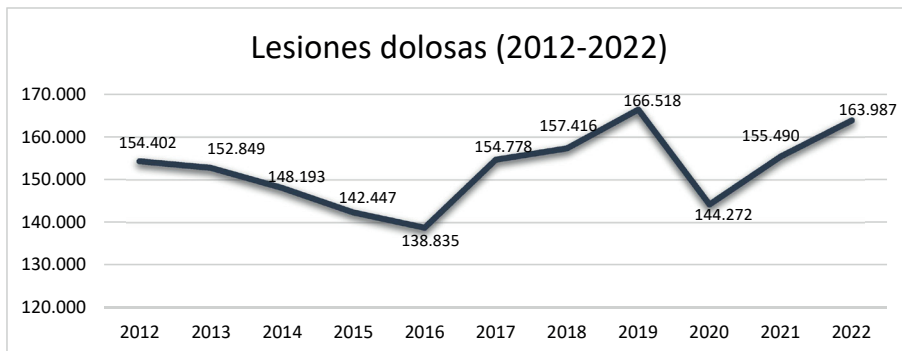
²⁷ Banco Mundial (2016) “Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia”. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que un índice de 10 o más homicidios por cada 100 000 habitantes es una característica de la “violencia endémica”. Disponible en: <<https://www.bancomundial.org>>



A lo largo del sexenio encabezado por Enrique Peña Nieto (2012-2018) se cometió un total de 145.484 asesinatos, mientras que en los primeros 4 años de la presente administración se verificaron 112.887 homicidios intencionales; dado que restan 2 años para la finalización de la gestión a cargo de López Obrador es probable que el actual sexenio termine con mayor número de defunciones violentas que su predecesor.

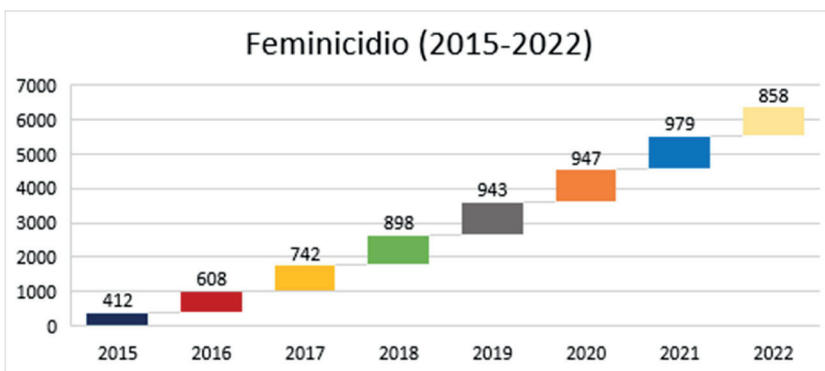
Lesiones Dolosas

Por su parte, el comportamiento de las lesiones intencionales es irregular, ya que presenta un incremento significativo de 2018 a 2019, para disminuir en 2020, y volver a subir en 2021 y 2022, en este último año con números similares al pico histórico de 2019.



Feminicidio

De reciente tipificación penal, ha presentado un incremento constante desde que se tienen registros en 2015, para sufrir una disminución de alrededor de 15 por ciento en 2022, en correspondencia con la tendencia de los homicidios dolosos.



Del mismo modo resulta por demás preocupante la situación de violencia contra las mujeres que prevalece en México, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021. Siguiendo esta fuente “La violencia de pareja representa una de las formas más extremas de desigualdad de género y se manifiesta por medio de agresiones psicológicas (emocional), económicas, físicas o sexuales en contra de las mujeres”.²⁸

Desapariciones forzadas

La tendencia de este crimen contra la humanidad en México es irreversible, tal como se desprende de la siguiente tabla:

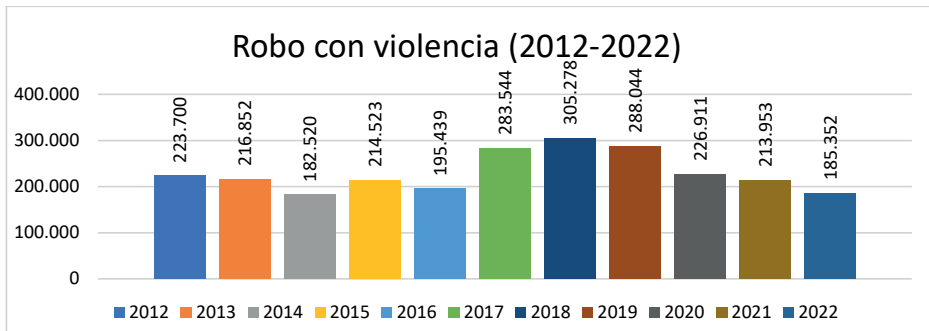
Entidades con mayor número de reportes de Personas Desaparecidas y No Localizadas		
Entidad	Personas Desaparecidas y No Localizadas	Porcentaje
Jalisco	3,948	18.32%
Ciudad de México	1,757	8.15%
Michoacán	1,739	8.07%
Nuevo León	1,503	6.98%
Tamaulipas	1,445	6.71%
Estado de México	1,369	6.35%
Guanajuato	1,289	5.98%
Sonora	1,273	5.91%
Sinaloa	1,141	5.30%
Zacatecas	983	4.56%
Total	16,447	76.33%

Fuente: Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. *Búsqueda e identificación de personas desaparecidas*. Reporte semestral 1° de enero al 30 de junio de 2021.

Robo con violencia

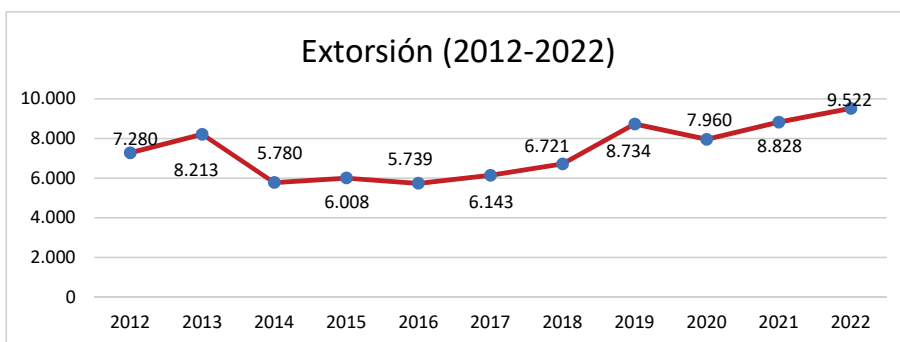
²⁸ INEGI (2021) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021. Disponible en: file:///C:/Users/marco/Downloads/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf / https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja

Se presenta una clara tendencia descendente de este tipo de delito.



Extorsión

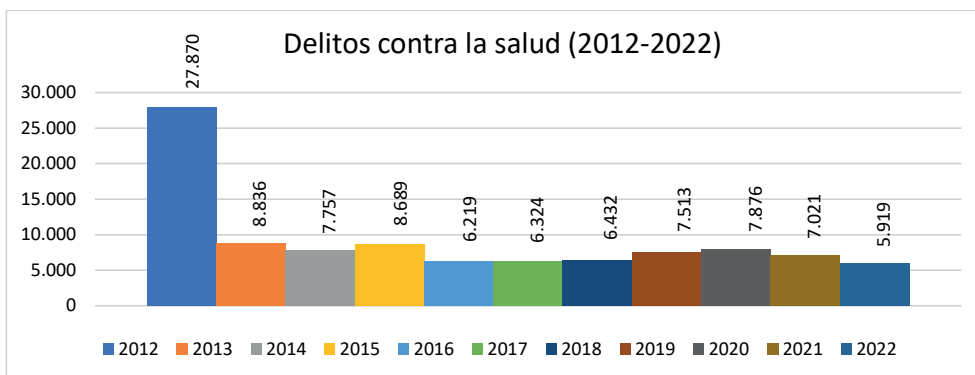
De 2018 a 2019 se verifica un aumento significativo, para bajar en 2020, y presentar incrementos que superan los picos históricos durante 2021 y 2022.



2.1.2. Delitos del fuero federal seleccionados

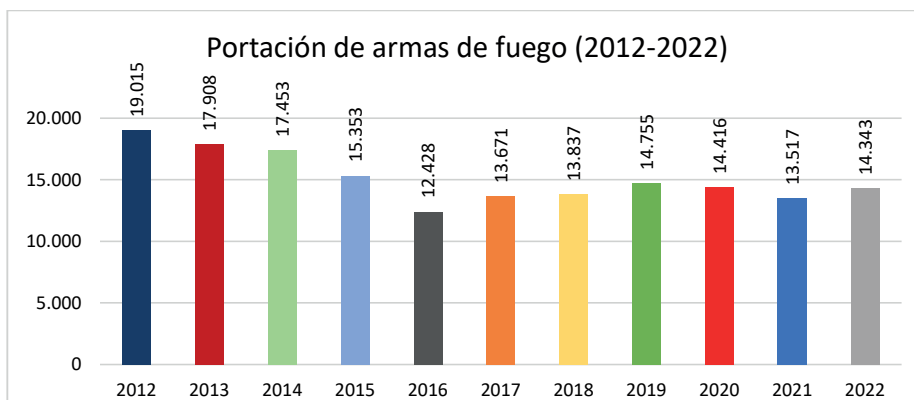
Delitos contra la salud

Son los crímenes propios del narcotráfico, que van desde la producción, pasando por el trasiego y hasta el consumo de drogas y sustancias psicotrópicas. Desde 2012 reporta una disminución, con cifras absolutas que se mantienen constantes hasta su disminución en 2022.



Portación de armas de fuego de uso reservado y exclusivo de las Fuerzas Armadas

Se trata del decomiso de armas de alto poder de fuego y letalidad, cuya posesión y uso se encuentra reservado por la Ley de Armas de Fuego y Explosivos a las Fuerzas Armadas. De 2018 a 2022 se mantienen números constantes.



2.2. Seguridad subjetiva

La seguridad subjetiva hace referencia a la *percepción ciudadana*, es decir, a la sensación de sentirse seguro o, por el contrario, de indefensión o vulnerabilidad frente al delito y al delincuente. La seguridad subjetiva informa sobre el sentir de las personas. El Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI) realiza la operación estadística Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública para conocer la percepción de seguridad pública que tiene la ciudadanía.²⁹

²⁹ Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (2021)

2.2.1. Percepción social

A nivel nacional, en 2022 el 61,2% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día (frente al 58,9 de 2021), seguido del aumento de precios con 39,6% y el desempleo con 32,1 por ciento.

En México el espacio donde la población de 18 años y más se sintió más insegura, con 78,6%, fue en los cajeros automáticos ubicados en la vía pública.

A nivel nacional, 64,6% de la población de 18 años y más identificó en los alrededores de su vivienda, como primera conducta delictiva o antisocial, el consumo de alcohol en la calle.

Durante 2021 las actividades cotidianas que la población de 18 años y más dejó de hacer fueron principalmente: permitir que sus hijos menores de edad salieran de casa y usar joyas, con 62,4% y 49,7%, respectivamente.

2.2.2. Prevalencia delictiva

En lo que respecta a la prevalencia delictiva en hogares, en 2021, 29% de los hogares del país tuvo al menos un integrante víctima de delito, porcentaje estadísticamente mayor al de 2020.

Tratándose de prevalencia delictiva en las personas, en 2021, a nivel nacional, se estima en 22.1 millones el número de víctimas de 18 años y más, lo cual representa una tasa de 24 207 víctimas por cada 100 000 habitantes, cifras estadísticamente superiores a las estimadas en 2020.

De los 28.1 millones de delitos estimados para 2021, la víctima estuvo presente en 55,4% de los casos, lo que representa en términos absolutos 15.6 millones. De los delitos donde la víctima estuvo presente, 16,2% de ellos involucró algún tipo de agresión física. De los 15.6 millones de delitos estimados donde la víctima estuvo presente, los delincuentes portaban algún arma en 38,1% de los casos.

Históricamente, los hombres son victimizados en mayor proporción que las mujeres. Durante 2021, la prevalencia delictiva en hombres fue 8% mayor que la estimada para mujeres. Si bien la incidencia delictiva es mayor en los hombres para la mayoría de los delitos, en los delitos sexuales las mujeres son más vulneradas, En México, 10 delitos sexuales se cometen contra mujeres por cada delito sexual cometido a hombres.

La tasa de prevalencia delictiva fue de 24.2 víctimas por cada 100 000 habitantes para la población de 18 años y más a nivel nacional. Para 2021, a nivel nacional, se estima una tasa de 30 786 delitos por cada 100 000 habitantes. Las pruebas de hipótesis demuestran que, estadísticamente, la tasa de incidencia delictiva no tuvo un cambio significativo respecto del año anterior.

2.2.3. Cifra negra

Durante 2021, se cometieron 28.1 millones de delitos asociados a 22.1 millones de víctimas. Esto representa una tasa de concentración de 1.3 delitos por víctima (el mismo que en 2020); siendo los principales el robo o asalto en calle o transporte público, el fraude y la extorsión.

A lo largo de ese mismo año, se cometieron 6 millones de robos o asaltos en la calle o en el transporte público, lo cual representa una tasa de 6 582 robos por cada 100 000 habitantes. En 67% de los casos, lo robado fue dinero, tarjetas de crédito o cheques, mientras que en 57,4% de los casos fueron teléfonos celulares.

Durante 2021, se cometieron 5.4 millones de delitos de fraude, lo cual representa una tasa de 5 907 fraudes por cada 100 000 habitantes. En 45,1% de los casos fueron fraudes a tarjeta de débito o crédito. Durante 2021, se cometieron 4.9 millones de delitos de extorsión, lo cual representa una tasa de 5 375 extorsiones por cada 100 000 habitantes. En 90,3% de los casos, la extorsión fue telefónica.

En 2021, se denunció el 10,1% de los delitos. De ellos, el Ministerio Público o Fiscalía estatal inició una carpeta de investigación en 67,3% de los casos. Durante 2021, se denunció e inició una carpeta de investigación en 6,8% del total de delitos. En 93,2% de delitos no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación.

En 2021, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 278.9 mil millones de pesos, es decir, el equivalente a 1.55% del PIB.

Cifra Negra (%)									
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nacional	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6	93.2	93.2	92.4	93.3
Jalisco	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2	92.7	91.8	91.2	92.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. *Cifra negra*.

La ENVIPE permite estimar que, a nivel nacional, la cifra negra corresponde a 93,3% de los delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación durante 2021. Del total de carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público o Fiscalía estatal, en 50,8% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación.

Mientras que entre las principales razones esgrimidas por las víctimas para NO denunciar delitos ante las autoridades, destacan: pérdida de tiempo con 33,5 por ciento y desconfianza en la autoridad con 14,28 por ciento, las cuales responden a causas atribuibles a la autoridad.

En cuanto al nivel de confianza en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, 89,6% de la población de 18 años y más identifica a la Marina (Armada) como la autoridad que mayor confianza le inspira con mucha o algo, seguida del Ejército con 87,1% y la Guardia Nacional con 80,9%. Sobre la percepción de corrupción respecto a las autoridades, 74,9% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de los Jueces con 6,3%.

En lo que toca a la violencia contra las mujeres, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021 da cuenta que 39,9 % de las mujeres de 15 años y más que tienen o han tenido una relación de pareja reportó haber experimentado alguna situación de violencia a lo largo de la relación y 20,7 % en los últimos 12 meses (entre octubre 2020 y octubre 2021). En tanto que la violencia que más experimentaron las mujeres por parte de su pareja actual o última a lo largo de su relación fue de tipo psicológica (35,4%), por cierto la más frecuente en los últimos 12 meses.³⁰

Consideraciones finales

1.- En la última década se presenta en México una constante: *las desapariciones forzadas*,³¹ cuyo significado es el de una tragedia humanitaria inconmensurable y de gran alcance, acompañada por la incapacidad gubernamental para su superación/solución. Prácticamente no hay un mes en el que no se encuentren fosas clandestinas. Si bien se trata de un crimen de *lesa humanidad* concebido para sancionar a los agentes del Estado, *se estima que la mayor parte de las desapariciones en México son producto del accionar de los cárteles de la droga.*

2.- Tal vez esto se explique porque de conformidad con el titular del Comando Norte, general de la Fuerza Aérea estadounidense Glen D. VanHerck, *se estima que entre el 30 y el 35 por ciento del territorio de México se encuentra bajo el control de actores no estatales, en especial cárteles de la droga.*³²

³⁰ INEGI (2021) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH); Disponible en: <file:///C:/Users/marco/Downloads/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf> / <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja>

³¹ Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021) Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. *Búsqueda e identificación de personas desaparecidas*. Reporte semestral I de enero al 30 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf>

³² US Department of Defense (2021) usnorthcom-ussouthcom Joint Press Briefing, Air Force General Glen D. VanHerck, Commander, us Northern Command; Navy Admiral Craig S. Faller, Commander, us Southern Command, 16 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>>

3.- Tratándose del sagrado derecho a la vida, en promedio, en números absolutos poco más de 27.000 personas al año fueron asesinadas entre 2018 y 2022, a lo que se suman las lesiones dolosas contra la integridad física de las personas que suponen elevados costos para el sistema de salud pública.

4. Algunas fuentes interpretan que *se cumplen así las condiciones establecidas por los tribunales internacionales para encontrarse ante un Conflicto armado de carácter no internacional (CANI por su nomenclatura) en diversas regiones de México*: la intensidad de la violencia, el grado de organización de los grupos criminales, la naturaleza de los enfrentamientos y el número de víctimas, por lo menos en los enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y, al menos, los cárteles de la droga de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación.³³

5. *La proliferación de armas de alto poder de fuego y letalidad, procedentes fundamentalmente de los Estados Unidos, se erigen en un factor contribuyente insoslayable.*³⁴

6. Lo que *obliga a considerar el factor estadounidense en cualquier análisis sobre las 3 dimensiones de la seguridad mexicana consagradas constitucionalmente (nacional, interior y pública)*, debido a una frontera terrestre de poco más de 3.200 kilómetros con el principal consumidor de drogas y sustancias psicotrópicas, el origen de las armas disponibles en el mercado negro y la necesaria cooperación binacional.³⁵

7.- *Mientras 61,2% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante, la cifra negra corresponde a 93,3% de los delitos cometidos.*

8.- Frente a esta realidad, *el actual gobierno ha optado por la militarización directa e indirecta de la seguridad pública*. Aquella trae aparejado el empeñamiento o uso intensivo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública; mientras que esta supone la opción por el modelo de policía militarizada que se consagra con la emergencia y desarrollo de la Guardia Nacional. Siguiendo la más reciente rendición de cuentas del gobierno central, se destaca la creación de la Guardia Nacional que en tres años de existencia cuenta con 118 188 efectivos encuadrados con una cobertura en todo el territorio nacional distribuida en instalaciones fijas en 266 regiones. Para la presidencia de la república dicho instrumento coercitivo está concebido para cumplir funciones de prevención del delito, preservación de la seguridad pública, recuperación de la paz y combate a la delincuencia, mediante el despliegue territorial y la coordinación con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios. Asimismo, se da cuenta de “[...] avances también en la aplicación

³³ Lambin, Julie (2018) “Mexico: armed gang violence sliding into armed conflict?”; en The War Report. Armed Conflicts in 2017, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2018, pp. 83-91. Disponible en: <<https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202017.pdf>>; pp. 83-91.

³⁴ Ver; Hernández Hernández, Gerardo, *et.al.* (2023) *Tráfico de armas de fuego y delincuencia organizada en la frontera norte de México*, Tirant Lo Blanch México: Ciudad de México.

³⁵ Ver; Maciel-Padilla, Agustín (2021) *Understanding Mexico's Security Conundrum*, New York, Routledge, p. 86

de un Nuevo Modelo Policial con enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana; capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial; y en acciones de prevención del delito”³⁶

9.- En números absolutos los resultados positivos de la gestión encabezada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) fueron la disminución de los homicidios dolosos de 2021 a 2022 (aproximadamente 2.000 en números absolutos), de los feminicidios (aunque solo ligeramente), secuestros (aunque la mayoría no llegan a conocimiento de las autoridades) y robo con violencia. Sin embargo, desde 2018 hasta 2021, inclusive, nunca dejaron de superar los 29 000 asesinatos anuales. Mientras que la tendencia del resto de los delitos de alto impacto se mantiene al alza, en particular, desapariciones forzadas, lesiones dolosas y extorsión.

10.- La idea-fuerza en materia de seguridad pública del actual sexenio se sintetiza en la frase presidencial “abrazos y no balazos”, mediante la jerarquización de mecanismos de asistencialismo social; lo que entra en colisión con la transferencia de cada vez más control sobre la seguridad pública en el mismo Ejército que protagonizó la “guerra contra las drogas” durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). “Este dicho ha sido un punto focal para fuertes críticas, sobre todo, ante la persistencia de la violencia homicida en México y los hechos que periódicamente demuestran la impunidad de los grupos delictivos a pesar de la multiplicación de efectivos de las Fuerzas Armadas en las calles”.³⁷

Recapitulando, se presenta un contraste entre los documentos programáticos y el discurso oficial del actual gobierno en México y su respuesta ante la inseguridad y la violencia, que pone el acento en la represión al apostar por la figura de la Guardia Nacional (integrada a la Secretaría de la Defensa Nacional) y la prolongación temporal del uso intensivo del poder militar en el ámbito de la seguridad pública, dejando a la prevención como letra muerta plasmada en un programa especial.³⁸

³⁶ Presidencia de la República (2022b) Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022. Disponible en: <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/4to-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01092022.pdf>>; p. 27.

³⁷ Storr, Samuel (2022) “¿Existe una estrategia de abrazos y no balazos?”, Universidad Iberoamericana, Seguridad Ciudadana: la vía civil, Ciudad de México, 09 de agosto de 2022. Disponible en: <https://seguridadyiacivil.ibero.mx/2022/08/09/existe-la-estrategia-de-abrazos-no-balazos/>

³⁸ Ver; Moloeznik, Marcos Pablo (2022) “Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas”; en, Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador) *La 4T y el régimen político*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Itaca, pp. 285-317.

CAPÍTULO II

LA FALTA DE CONFIANZA EN LA POLICÍA: UN OBSTÁCULO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD Y PAZ EN MÉXICO

Antonio Gil Fons³⁹

Introducción

El autor de la presente investigación plantea que existe una significativa relación directa entre los limitados resultados en la lucha contra el crimen en México, la cifra negra del delito en dicho país — aquellos hechos susceptibles de ser transgresiones a la ley y que no son denunciados o investigados— y la falta de confianza en las instituciones, especialmente en la policía. Por ello se analizan qué variables condicionan la confianza de la ciudadanía en la policía, la institución más próxima por contacto al ciudadano de a pie y primer eslabón —y primordial— en la respuesta al delito. Las conclusiones de dicho análisis inciden en la necesidad de, complementando a las políticas y capacitaciones desplegadas hasta el momento, diseñar e implementar una verdadera estrategia para ganar los corazones y las mentes de la ciudadanía, la cual incluya ambiciosos programas de fomento de la confianza en la policía a partir de una reflexión respecto a su imagen pública, sus políticas de comunicación y su modelo, así como del uso de mediadores con la población. Con esta propuesta se pretende abrir un debate reconfigurador que coadyuve al fortalecimiento de la eficiencia y trato de la policía, institución fundamental para construir seguridad y paz en México.

Los Estados Unidos Mexicanos invirtieron en 2021 más de 34,000 millones de dólares en tratar de dar una respuesta efectiva a la violencia e inseguridad que sufren desde hace lustros. No obstante, a pesar de la implementación de ambiciosas políticas públicas de seguridad o la adopción de modernos programas a nivel operativo por parte de algunas fuerzas policiales, la lacra anteriormente mencionada continúa impactando en la ciudadanía, en las instituciones, en la economía y en el presente y futuro del país.⁴⁰

Ante las circunstancias que vivimos, es pertinente preguntarse por qué no se obtienen resultados significativos en el combate al crimen ¿Continúa arraigada una concepción reactiva del uso de la fuerza pública? ¿Sigue siendo una herramienta al servicio de los intereses políticos de turno? ¿Los programas implementados no responden adecuadamente a la realidad mexicana? ¿Son incapaces las

³⁹ Profesor-Investigador del Centro Universitario de Tlajomulco (CUTLAJO) de la Universidad de Guadalajara (México); Código ORCID: 0000-0003-3348-6927.

⁴⁰ Se calcula que, sólo en 2021, la violencia le costó a México 243.000 millones de dólares, alrededor del 20% de Producto Interior Bruto del país. Véase Instituto para la Economía y la Paz, “Índice de Paz México 2022: identificación y medición de los factores que impulsan la paz” (Sidney: Instituto para la Economía y la Paz, 2022), <https://www.indicedepazmexico.org/gasto-del-gobierno-en-la-contenid-de-la-violencia-en-mexico>

instituciones de ejecutar adecuadamente políticas y estrategias de seguridad? ¿O más bien es falta de voluntad? Sin duda, muchos son los cuestionamientos que pueden hacerse.

La hipótesis del autor es que, sin desdeñar otros factores, las políticas de seguridad de México, más allá de las dimensiones estratégica, táctica y procesal, han de incorporar un elemento fundamental: la confianza de la sociedad en las instituciones y, en particular, en la policía. Si bien existen ciertas iniciativas interesantes al respecto, la desconfianza en las instituciones está presente y ampliamente extendida entre la ciudadanía, lo que lastra la consecución de éxitos tangibles en la construcción de seguridad y paz.

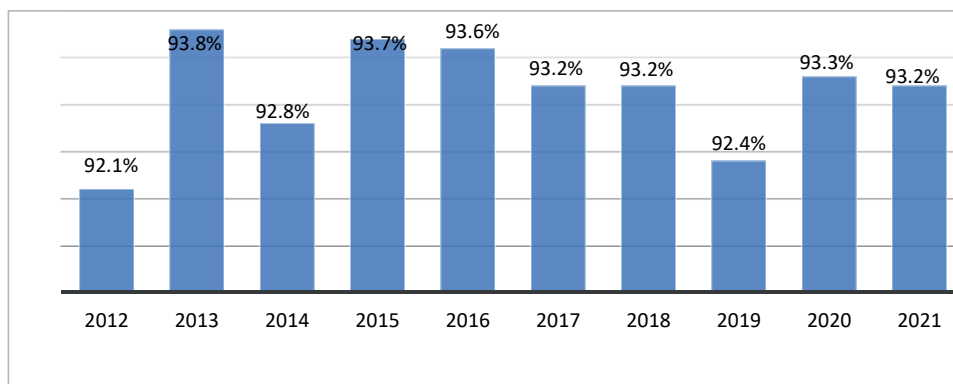
1. La cifra negra del delito en México y sus causas

La cifra negra, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, representa todos los “actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y por tanto no figuran en ninguna estadística”.⁴¹ En el caso de México, se puede realizar una estimación de la cifra negra del delito gracias a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), una útil serie estadística de datos recabados por INEGI desde 2011 sobre victimización y percepción de la seguridad por parte de la ciudadanía mexicana. En su informe de 2022, la ENVIPE permite estimar que en 2021 sólo se denunciaron el 10.1% de los delitos cometidos en el país. A ello hay que sumar que, de dicho porcentaje, en el 33.7% de los casos denunciados el Ministerio Público o la Fiscalía no iniciaron una carpeta de investigación. Así, en 2021 sólo se investigó el 6.8% del estimado de delitos cometidos, lo que supone que la estimación de la cifra negra del delito se situó en el 93.2%.⁴² Esta cifra, espectacular y lamentable, no es una excepción temporal circunscrita al año 2021, sino que, como bien refleja la siguiente tabla, es, desgraciadamente, una constante crónica.

⁴¹ Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, “Cifra negra del delito”, https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=25219

⁴² INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022: Principales resultados”, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

Gráfica I. Cifra negra del delito en México (2012-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE 2022.

Si se profundiza en el análisis de los datos reflejados por la ENVIPE 2022, convendría concentrar la atención en dos aspectos. El primero de ellos es que, como se ha señalado anteriormente, en 2021 el Ministerio Público o la Fiscalía en México no abrieron carpeta de investigación en el 32.7% de las denuncias, debiéndose, según el conocimiento o percepción del encuestado, a que en un 33.4% de los casos no hubo pruebas, en el 22.9% a la actitud hostil de la autoridad, en el 17.5% no se consideró delito, en el 12.1% se inició un acta de hechos, en el 10.3% a otras causas —incluye mediación o algún tipo de acuerdo— y en el 3.8% a motivos no especificados. Conviene compartir que en 2021 en España, sin que este país sirva como modelo de administración de justicia, se conocieron un total de 1,957,719 infracciones penales, de las que se derivaron 1,654,544 diligencias previas y urgentes.⁴³ Ello supone el 84.5% de los hechos conocidos susceptibles de ser delito, frente al 67.3% de carpetas de investigación que se abren en México frente a delitos denunciados. Es decir, una diferencia de 17.2 puntos porcentuales entre España y México.

El segundo aspecto, más llamativo si cabe y clave en el presente análisis, es el referido a la cifra de delitos no denunciados, porcentaje que en 2021 en México alcanzó el 89.9% del total. Es decir 9 de cada 10 delitos no fueron denunciados. La ENVIPE 2022 refleja que en el 38.4% de los casos no se denunció por diversas causas —11.2% por ser delito de poca importancia, 10.5% porque no tenía pruebas, 6.4% por miedo al agresor y 10.3% por otros motivos—, pero que en el 61.1% de los casos

⁴³ Datos extraídos del Ministerio del Interior y del Poder Judicial de España. Véase Ministerio del Interior, “Portal estadístico de criminalidad”, <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/porta/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos1/&file=pcaxis;> y Poder Judicial España, “Datos penales, civiles y laborales”, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>

se debió a causas atribuibles a la autoridad —en el 33.5% de las veces fue por la sensación de pérdida de tiempo, en el 14.8% por desconfianza en la autoridad, en el 8.4% por trámites largos y difíciles, en el 3.8% por actitud hostil de la autoridad y en el 0.5% por miedo a que lo extorsionaran—. ⁴⁴

Con base en lo expuesto anteriormente, la siguiente tabla busca reflejar el porcentaje de cifra negra de delitos que en 2021 se puede vincular con la falta de confianza de la ciudadanía en las autoridades que han de velar por el cumplimiento del Estado de derecho.

Tabla I. Cifra negra del delito en 2021 atribuible a la falta de confianza en las autoridades

Causa	%
No se denuncia por ser una pérdida de tiempo	30.1
No se denuncia por desconfianza en la autoridad	13.3
No se denuncia por ser trámites largos y difíciles	7.6
No se denuncia por miedo al agresor	5.8
No se denuncia por actitud hostil de la autoridad	3.4
No se abre carpeta de investigación por actitud hostil de la autoridad	0.8
No se denuncia por miedo a que lo extorsionaran	0.5
Total	61.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE 2022.

De los datos anteriores se concluye que la ciudadanía mexicana atribuye el 61.36% de la cifra negra de delitos cometidos en México en 2021 a las autoridades responsables de velar por la justicia, ya sea por la falta de confianza en su voluntad o eficiencia en el ejercicio de sus cometidos o por miedo a las mismas.

Así, si bien en los últimos años en México se han adoptado estrategias de prevención del delito —con limitados resultados—, a nivel operativo modernos programa de capacitación por parte de las fuerzas policiales y diversas reformas legislativas en materia procesal, ¿cómo se va a lograr obtener una disminución significativa de la violencia y la inseguridad o un aceptable desempeño policial si no se denuncian nueve de cada diez hechos susceptibles de ser delito? ¿Cómo se pueden desarrollar estrategias de prevención del delito si la cifra negra se estima en 93.2%? ¿Cómo se puede construir una sociedad en paz y seguridad si la ciudadanía no confía en sus autoridades para denunciar aquellos hechos que se desvían de la norma?

El autor considera que, además de prevenir, urge dar una respuesta eficiente a la inseguridad rampante, por lo que, sumando a las dimensiones estratégica, táctica y procesal, las políticas de

⁴⁴ Un 0.5% de los encuestados no especifica el motivo de la no denuncia. Datos obtenidos de INEGI, *op. cit.*

seguridad de México han de involucrar programas competentes para el fomento de la confianza de la ciudadanía en las autoridades responsables de la seguridad y justicia en el país. El fomento de la confianza ciudadana en estas autoridades es fundamental para la defensa del Estado de derecho y democrático, siendo especialmente urgente el desarrollar programas que mejoren la imagen pública de la institución más próxima por contacto al ciudadano de a pie y primer eslabón —y primordial— en la respuesta al delito: la policía.

2. Confianza en la policía: una cuestión clave

Según Grijalva y Fernández, tomando en consideración las reflexiones de Bridenball, Botttoms, Jackson, Jesilow y Tankebe, “la Policía es una de las instituciones más visibles del sistema [...]”; simboliza la fuerza coercitiva del Estado en la relación con los ciudadanos [...]”; y “representa la protección que la ciudadanía espera recibir a cambio del poder que otorga al gobierno”⁴⁵. Sin embargo, para Sabet, “la desconfianza genera un círculo vicioso porque inhibe la denuncia y alienta a la población a incumplir con la ley. Estas prácticas alimentan la corrupción y la ineficacia en el combate al crimen, lo que a su vez refuerza la desconfianza”.⁴⁶ Así, “no es de extrañar que la confianza en la Policía sea un elemento crítico para la seguridad ciudadana”.⁴⁷

En 2021 México contaba con 384,900 elementos policiales a nivel nacional, lo que suponía un promedio de 0.96 policías por cada mil habitantes, significativamente lejos del estándar mínimo que Naciones Unidas establece en 1.8 policías.⁴⁸ A esta exigüidad de efectivos —que diversos gobiernos han tratado de compensar con la polémica implicación de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública—, se suma la falta de confianza de la ciudadanía en sus fuerzas policiales. Sirva como ejemplo el siguiente gráfico elaborado a partir de datos extraídos de Latinobarómetro.⁴⁹

⁴⁵ Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, "Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales LXII*, no. (2017), 171-172, <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/55082>

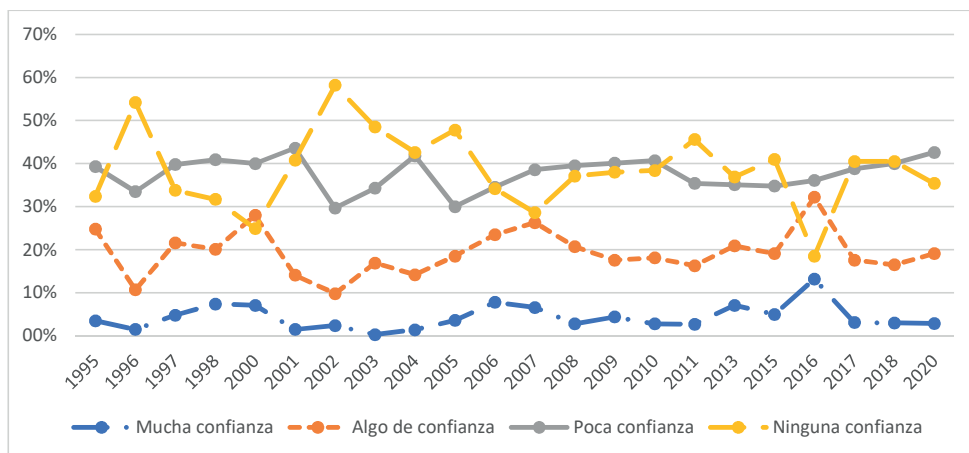
⁴⁶ Alejandro Vega, "Construyendo confianza: claroscuros de las interacciones policía-población en la Ciudad de México", *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, núm. 90 (2021), 51, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39365757003>

⁴⁷ Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*, 172.

⁴⁸ Martha Palma, "México necesita más de 101 mil policías nuevos para alcanzar estándar mínimo en seguridad", Alcaldes de México, <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/mexico-necesita-mas-de-101-mil-policias-nuevos-para-alcanzar-estandar-minimo-en-seguridad/>

⁴⁹ Véase <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Gráfica II. ¿Cuánta confianza tiene usted en la policía?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro.

En promedio, entre 1995 y 2020 la policía mexicana sólo ha gozado de cierta confianza por parte del 23.5% de los encuestados —4.3% mucha confianza y 19.2% algo de confianza—. En contraposición, el 76.5% de los encuestados en ese intervalo de años expresaron tener poca —37.6%— o ninguna confianza —38.9%— en la institución policial. La gran cuestión es: ¿Por qué la mayoría de la ciudadanía no confía en la policía?

Para Caicedo, la confianza se ve afectada por un hecho común en las sociedades latinoamericanas: la existencia de grupos que detentan una posición privilegiada y grupos que permanecen en una posición de subordinación y vulnerabilidad, lo que influye en el trato de las instituciones hacia ellos. Así, para este académico la posición social influye en la percepción de la ciudadanía respecto a la confiabilidad de las instituciones, en particular de la policía.⁵⁰ En sentido similar se expresa Restrepo, pero incidiendo en cuestiones relativas al sexo, el nivel educativo y el rango de edad. “Las personas de mayor edad y un nivel educativo superior califican de mejor forma la actitud de la policía”.⁵¹ Esto puede explicarse, según Bridenball y Jesilow, porque la confianza en la policía deriva de los contactos que tienen las personas con dicha institución,⁵² los cuales pueden estar condicionados por las cuestiones anteriormente mencionadas. Goldsmith afirma que la clave está en la interpretación por

⁵⁰ Juan Manuel Caicedo, "Autoridad y privilegio: confianza en la policía en Latinoamérica", *Colombia Internacional*, no. 110 (2022), <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2983>; Camie Morris, "An International Study on Public Confidence in Police".

Police Practice and Research 23, no. 5 (2015); Austin T. Turk, "Class, Conflict and Criminalization", *Sociological Focus* 10, no. 1 (1977).

⁵¹ Luis Fernando Restrepo, "Aceptación de la policía en los diferentes países de Sudamérica en los últimos 15 años", *Revista Logos Ciencia y Tecnología* 12, no. 3 (2020), 81.

⁵² Blaine Bridenball y Paul Jesilow, "What matters. The formation of attitudes toward police", *Police Quarterly* 11, no. 2 (2008).

parte del ciudadano de la experiencia pasada en su relación con la policía,⁵³ o, como indica Ren, del tipo de contacto que ha experimentado.⁵⁴

Para el Observatorio de Seguridad y Justicia de Nuevo León existen cuatro grandes áreas que inciden en la confianza de la sociedad en la policía: evaluación policial —trato ciudadano justo, disposición de ayudar, corrupción y falta de castigo a delincuentes—, sensación de seguridad —temor de victimización, expectativa de victimización, percepción delictiva y percepción de inseguridad—, criminalidad y violencia —victimización— y factores no criminales —cohesión social, preocupación por temas sociales, control social informal, sexo y edad—. ⁵⁵

Por su parte, Staubli y Tyler priorizan la perspectiva de la justicia procedimental, por lo que, a su entender, la confianza en la policía se sustenta en dos pilares: en la eficiencia en la lucha contra el crimen y en el trato justo al ciudadano. No obstante, estos autores afirman que “el apoyo a la policía [...] está principalmente ligado a los juicios sobre cómo trata al público más que a su efectividad en el control del crimen”.⁵⁶ Así, según señala Caicedo,

la violación recurrente de los procedimientos establecidos y la percepción de que la provisión del servicio es desigual, injusta o poco transparente generan en los ciudadanos una desconfianza que no se compensa con la reducción de la criminalidad. [...] Cuanto más abajo se encuentra un ciudadano en la escala de clases, menos certeza tiene sobre el trato que recibirá por parte de un funcionario policial, o incluso la única certeza que tiene es la de la desatención y la persecución”.⁵⁷

Con base en lo anterior, es factible extraer interesantes conclusiones. Por una parte, la ciudadanía espera, ante todo, dos cuestiones fundamentales de la policía: eficacia en su cometido y trato justo. Sin embargo, ya sea por experiencia o por percepciones adquiridas,⁵⁸ la ciudadanía, especialmente la de clases no privilegiadas, recela del trato que puede recibir por parte de los integrantes de los cuerpos policiales. Ello genera una paradoja: si bien la ciudadanía necesita seguridad frente al crimen, también se muestra desconfiada ante un posible abuso por parte de la policía.⁵⁹ Y, complementando a

⁵³ Andrew Goldsmith, "Police reform and the problem of trust", *Theoretical Criminology* 9, no. 4 (2005).

⁵⁴ Ling Ren, Liqun Cao, Nicholas Lovrich y Michael Gaffney (2005) "Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference", *Journal of Criminal Justice* 33, no. 1 (2005).

⁵⁵ Observatorio de Seguridad y Justicia, *Confianza en las Policías de Nuevo León: Análisis econométrico para identificar los determinantes de la confianza en las corporaciones locales*, (México: Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica, 2021), https://conl-mx.s3.amazonaws.com/observatory_documents/observatory_document_files/000/000/026/original/An%C3%A1lisis_econom%C3%A9trico_para_identificar_los_determinantes_de_la_confianza_en_las_Polic%C3%ADas_de_NL.pdf?1617814712

⁵⁶ Juan Manuel Caicedo, *op. cit.*, 148.

⁵⁷ *Ibid*, 148 y 167.

⁵⁸ A este respecto, Liebertz y Bunch concluyeron que “la cobertura mediática y las noticias sobre crimen en primera plana perjudican la confianza en la policía”. *Ibid*, 151.

⁵⁹ Liqun Cao y Charles Hou, "A Comparison of Confidence in the Police in China and in the United States", *Journal of Criminal Justice*, mo. 29 (2001); Martin Gilens, "Preference Gaps and Inequality in Representation", *PS: Political Science and Politics* 42, no. 2 (2009); Kevin Mullinix y Robert Norris, "Pulled-Over Rates, Causal Attributions, and Trust

esta paradoja, ante una situación de violencia e inseguridad continuada que genere miedo al delito,⁶⁰ afirma Libertz que los discursos de “mano dura” por parte de los gobernantes pueden implicar un aumento de la confianza de la ciudadanía, de forma transversal a la clase social, en las instituciones policiales, a pesar de que ello suponga la violación del Estado de derecho e, incluso, mostrarse indiferente frente a la corrupción policial.⁶¹ Así, señala Sabet que “en México la corrupción se ha convertido en parte integral de las reglas informales que rigen las interacciones entre policías y ciudadanos”,⁶² impactando, lógicamente, en la confianza de la ciudadanía.⁶³

La confianza, no sólo es muy importante para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia criminal. [...] no sólo se ha identificado como un antecedente de la cooperación de los ciudadanos con el sistema, sino que también se ha reconocido como un elemento esencial para que las personas tengan un comportamiento apegado a las leyes y estén dispuestas a obedecer las decisiones de la autoridad.⁶⁴

Respecto a lo anterior, dos modelos tratan de explicar por qué un ciudadano cumple la ley. El modelo instrumental refiere la eficiencia del sistema de justicia como elemento de control de la tentación de quebrar la ley. En contraposición, el modelo normativo señala que, si los ciudadanos perciben que el sistema les trata de una manera correcta y justa, estos cumplirán la ley.⁶⁵ Vuelven a aparecer dos elementos ya mencionados anteriormente: eficiencia y trato justo.

Para Jackson, Bradford, Pooler, Hohl y Juha, la confianza en la Policía es “la creencia entre los miembros del público de que la Policía tiene intenciones correctas y que son competentes en las tareas que les han sido asignadas”,⁶⁶. De lo anterior se deriva como fundamental la percepción de que la policía es un cuerpo eficiente y que está comprometida con la comunidad, que existen valores compartidos y que comprende las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.⁶⁷

En conclusión, como bien indica Vega, “la confianza en la policía es esencial para la efectividad en la aplicación de la ley. Los ciudadanos pueden proveer información privilegiada y servir de testigos. La seguridad pública es un resultado coproducido porque la policía no puede ser eficaz sin la

in Police”, *Political Research Quarterly* 72, no. 2 (2018); Joe Soss y Vesla Weaver, “Police Are Our Government: Politics, Political Science, and the Policing of Race-Class Subjugated Communities”, *Annual Review of Political Science*, no. 20 (2017); Turk, *op. cit.*

⁶⁰ Para Grijalva y Fernández son necesarias “políticas más integrales para combatir el miedo al delito, que no se enfoquen únicamente en la lucha contra la criminalidad”. Dichas autoras afirman que la percepción de la corrupción y la desconfianza en la policía son variables que condicionan el miedo al delito de la ciudadanía. Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*, 167.

⁶¹ Juan Manuel Caicedo, *op. cit.*, 151.

⁶² Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*, 170-171.

⁶³ Autores como Uslaner, Morris, Klesner, Goldsmith y otros mantienen que la corrupción y la confianza en la policía mantienen una relación endógena. *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, 171.

⁶⁵ Tom Tyler, *Why People Obey the Law?* (New Haven: Yale University Press, 2006).

⁶⁶ Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*, 173.

⁶⁷ Jonathan Jackson y Ben Bradford, “What is trust and confidence in the police”, *Policing* 4, no. 3 (2010).

cooperación de la población”.⁶⁸ Por ello, es prioritario fomentar la confianza de la ciudadanía en nuestra policía. La gran cuestión es cómo.

3. Ganar los corazones y las mentes

“La confianza es una percepción que involucra a dos individuos, ocupando un rol social específico, y está basada en las expectativas, que tienen el uno del otro, y en el cumplimiento de dichas expectativas”, afirman Ostrom y Walker.⁶⁹ Para Vega, “la confianza es una noción cognitiva, resultado del conocimiento o la creencia que se desarrolla a partir de un proceso de aprendizaje o experiencia”.⁷⁰ La cuestión de la confianza en México es compleja y paradójica, ya que en este país predomina la cultura de la desconfianza. La desconfianza no se limita a la policía, sino que se extiende al conjunto del aparato gubernamental. La policía, vista como organización, desconfía de sí misma y de sus interlocutores sociales. Solicita su apoyo para obtener información, pero mantiene distancia en sus interacciones. Manda a sus bases operativas al terreno, pero despliega varios mecanismos formales e informales para controlar sus acciones. Pide a los ciudadanos que sean sus ojos, pero el cerebro, la construcción de modelos de intervención y la toma de decisiones se mantiene en la cúpula dirigente. Por otro lado, la población solicita y demanda servicios de seguridad, pero mantiene su percepción negativa de los policías. Desea vivir en un entorno seguro, pero desconoce las reglas del juego institucional para relacionarse y exigir rendición de cuentas a sus autoridades.⁷¹

¿Cómo es posible construir la confianza en la policía en este contexto tan complicado? Según Vega, “la confianza no se genera espontáneamente ni por decreto, su construcción está relacionada con un trabajo continuo de relaciones de mutuo apoyo a lo largo del tiempo”.⁷² Para Zucker hay tres modos para que la policía construya confianza: la institucional —vinculada a la percepción de la institución como confiable—, la procesal-instrumental —basada en la reputación y la experiencia— y la vinculada a las características personales de la población objetivo —edad, sexo, etnia, religión, familia, nivel de estudios, etc.—.⁷³ En cualquier caso, y como complemento a las dimensiones estratégica, táctica y procesal, las políticas de seguridad de México han de involucrar programas competentes para el fomento de la confianza en la policía. Es decir, y dadas las circunstancias actuales, una verdadera estrategia para ganar los corazones y las mentes de la ciudadanía.

El concepto “ganar los corazones y las mentes” hasta la actualidad se identifica como un principio doctrinal básico en la lucha contrainsurgente. El término fue acuñado por el mariscal británico Gerald

⁶⁸ Alejandro Vega, *op. cit.*, 51.

⁶⁹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 2-3.

⁷⁰ Alejandro Vega, *op. cit.*, 54-55.

⁷¹ *Ibid.*, 73.

⁷² *Ibid.*, 74.

⁷³ *Ibid.*

Templer, quien en la década de los cincuenta del siglo XX tuvo que hacer frente a un creciente movimiento insurgente de base comunista en la colonia de Malasia. Frente a ello, Templer afirmó que “la respuesta no está en introducir más tropas en la jungla, sino en los corazones y las mentes de la población”. Si bien algunas de sus estrategias para responder a la insurgencia, como el reasentamiento forzado de la población, son impensables en el contexto de un Estado de Derecho y democrático, la clave de su planteamiento radicaba en convencer a la población de que “su futuro se mostraba más prometedor en manos de las autoridades británicas, y del posterior gobierno autóctono, que del régimen que pretendían imponer los insurgentes”.⁷⁴

Hacía falta mostrar soldados que sólo supondrían una amenaza para quien se mostrara hostil, una administración eficiente y una progresiva transferencia de las responsabilidades de la potencia colonial a las autoridades locales. En una imagen sencilla, pero clarificadora, la población debía ver que cada vez había menos soldados británicos y más policías malayos, y que ese proceso se correspondía con un aumento en la estabilidad y prosperidad de la vida cotidiana.⁷⁵

Sin embargo, para Calvo, el concepto “con frecuencia se ha entendido mal, pocas veces ha llegado a aplicarse como una línea estratégica coherente y, cuando se ha hecho, no ha sido siempre con el enfoque que se le da en la actualidad. Además, los resultados obtenidos han sido muchas veces dudosos, cuando no claramente negativos”.⁷⁶ No obstante, continúa Calvo, “la estrategia puede funcionar cuando el peso de la contrainsurgencia está en manos de fuerzas locales, que poseen la capacidad para comunicarse con la población, conocen el entorno y pueden presentarse además como representantes de un gobierno autóctono que supone una esperanzadora alternativa a los insurgentes”.⁷⁷ Esta es la clave de la cuestión.

Ante las circunstancias que vive México, y frente a otras iniciativas que involucran fuerzas de naturaleza militar, es imperioso que la policía protagonice la prevención y respuesta del delito, construya una relación de confianza con la población, esté capacitada para operar en el actual contexto de violencia e inseguridad y se presente ante la sociedad como una institución profesional, eficiente y respetable, digna representante de un gobierno legítimo y democrático. En síntesis, tener una policía presente no sólo en las calles de México, sino también en los corazones y las mentes de la ciudadanía mexicana.

Con dicha finalidad, y complementando a las dimensiones estratégica, táctica y procesal de las políticas de seguridad, urge construir una relación simbiótica de confianza entre la policía y el

⁷⁴ José Luis Calvo, “Contrainsurgencia. Corazones, mentes y ventanas de oportunidad”, *Ejército de tierra español*, no. 827 (2010), 43.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, 44-45.

ciudadano, lo que exige un esfuerzo en la evaluación, análisis, rediseño e implementación de planes y programas que con ese objetivo se desarrollan en la actualidad con eficacia muy limitada. En esta determinación se han de considerar los siguientes cuatro elementos:

1) *La imagen del policía*

La ciudadanía ha de percibir que la policía refuerza los controles internos y de confianza en la institución para combatir la corrupción y la infiltración del crimen organizado, que es un cuerpo eficiente en la prevención y respuesta del delito —generando una reducción del miedo al delito—, que trata de forma justa a los ciudadanos en sus interacciones con ellos y que es una fuerza comprometida con la comunidad, con la cual comparte valores y aspiraciones.⁷⁸ Por supuesto, todo ello se relaciona con la constante capacitación y mejora de los integrantes de los cuerpos de seguridad a partir de un eficiente servicio profesional de la carrera policial.

Las instituciones policiales no generan confianza por sí mismas. Son las y los agentes de Policía quienes, a partir del cumplimiento de las expectativas que se tienen sobre ellos, construyen la confianza día con día. Es por ello que la construcción del rol de agente policial es fundamental, primero desde la concepción organizacional de la Policía y después a través de la comunicación con la sociedad.⁷⁹

2) *Las políticas de comunicación de las instituciones policiales*

La amplia variedad de cuerpos y tipologías policiales que existen en México —municipal, estatal, Guardia Nacional, preventiva, investigación, etc.—, así como las constantes reformas en los instrumentos de la seguridad pública o el uso de las Fuerzas Armadas en dicho ámbito, generan confusión y dudas notables entre una ciudadanía que desconoce de forma precisa cuáles son los objetivos, funciones, atribuciones y limitaciones de los componentes de la seguridad pública. En contraposición, la ciudadanía parece ser ampliamente conocedora de los fracasos de las fuerzas policiales, pero no tanto de sus éxitos, los cuáles son recibidos con cautela o directamente cuestionados. Así, parafraseando palabras de Tello Peón,⁸⁰ en México la historia de los cuerpos policiales empieza a ser la historia de sus fracasos.

Es preciso mejorar las políticas de comunicación de las instituciones policiales para contrarrestar la confusión, las dudas y los fracasos, ya que “en la medida en que más personas conozcan a la Policía mayor será su potencial para generar confianza”.⁸¹ En este objetivo, y no desdeñando el uso intensivo de redes sociales, de las que se acredita en la actualidad un elevado uso, la cooperación de unidades

⁷⁸ Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*

⁷⁹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 21.

⁸⁰ Jorge Enrique Tello Peón fue director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de México entre 1994 y 1999. Afirmó que “La historia de los servicios de inteligencia es la historia de sus fracasos”. Conversación con Marcos Pablo Moloeznik el 14 de marzo de 2023.

⁸¹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 18.

de la policía especializadas en políticas de comunicación y difusión con instituciones —educativas, culturales, de salud, etc.—, organizaciones —empresariales, sindicales, etc.— y asociaciones —civiles, vecinales, etc.— se identifica como un elemento clave en la obtención de una mayor y mejor relación con la ciudadanía.

3) *El modelo policial*

Sin duda, el modelo policial adecuado es aquel que responde eficazmente a los objetivos, funciones, atribuciones y limitaciones de cada cuerpo policial en las circunstancias y contexto en el que opera. Así, es habitual la coincidencia de diferentes modelos policiales en el espacio y el tiempo, debiendo analizarse esta cuestión desde los planos municipal, estatal y nacional. Conviene reflexionar que, en la búsqueda de incrementar rápidamente la confianza de la ciudadanía, puede existir la tentación de adoptar un modelo de policía comunitaria o de proximidad. Si bien este es un modelo de larga data —desarrollado hace más de siglo y medio por Robert Peel con la creación de la Policía Metropolitana de Londres— e implementado ampliamente con éxitos reseñables en ciudades de Estados Unidos, Canadá y Europa,^{82 83} dista notablemente de ser la panacea de la seguridad pública.

Es cierto que el modelo de policía comunitaria o de proximidad facilita el contacto con la ciudadanía al ampliar el rol del policía al ámbito de la gestión comunitaria y social, generando respuestas personalizadas a las demandas de la población, insertándose en las políticas de desarrollo local, coordinando sus acciones con los colonos y estando obligado a rendir cuentas a las autoridades y a la comunidad.⁸⁴ Sin duda, uno de los aspectos más interesantes de este modelo es que puede facilitar “una coproducción de la seguridad ciudadana que involucre a ciudadanos y a policías y fortalezca las relaciones entre ambas partes”.⁸⁵ No obstante, como bien señala Cuevas, el modelo puede degradarse rápidamente por buscar la satisfacción de los intereses de la comunidad —que no necesariamente han de coincidir con los de la seguridad pública—, por la influencia de los líderes sociales en cuestiones operativas y por la gran cantidad de recursos humanos y materiales —policías, personal de apoyo, patrullas, etc.— que se requieren para su correcta implementación y éxito.⁸⁶

⁸² Marcos Pablo Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de Policía* (México: Universidad de Guadalajara (2010), 56.

⁸³ En México, desde los tiempos del presidente Miguel de la Madrid (1982-1986) han existido algunas experiencias de policía comunitaria o de proximidad con suerte dispar. Es interesante el caso de la Ciudad de México, donde Cuauhtémoc Cárdenas, Jefe de Gobierno de la urbe entre 1997-2000, inició la adopción de un modelo de policía comunitaria, siendo profundizado —y renombrado como policía de proximidad— por sus sucesores Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) y Marcelo Ebrard (2006-2012). Durante el periodo de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) el modelo de proximidad fue interrumpido. Claudia Sheinbaum, elegida Jefa de Gobierno de la Ciudad de México en 2018, priorizó el regreso al modelo de proximidad mediante “el incremento en el número de policías en las calles, la mejora de las condiciones de trabajo, la adquisición de material y equipo nuevos, así como una mayor cercanía con la población por medio del programa cuadrantes y de los gabinetes de seguridad ciudadanos”. Alejandro Vega, *op. cit.*, 56-58.

⁸⁴ Marcos Pablo Moloeznik, *op. cit.*, 189.

⁸⁵ Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*, 189.

⁸⁶ César Cuevas, *Policiamiento: Planeación, inteligencia y prospectiva aplicadas a la seguridad* (México: Editorial Página Seis, 2020).

En conclusión, ha de profundizarse en la reflexión sobre el modelo policial idóneo para las policías en México, aunque es evidente que este ha de responder a las circunstancias, contexto y plano específico en el que se implemente, además de ser sustentable a largo plazo mediante la optimización de los recursos destinado a la solución de problemas con base en la inteligencia,⁸⁷ pero sin descuidar la implicación de la comunidad en la coproducción de condiciones de confianza, seguridad y paz.

4) *El uso de mediadores entre la policía y la ciudadanía*

Cuando la desconfianza existe entre dos sujetos, un tercero puede fungir como mediador y contribuir a la construcción de una relación simbiótica. Algunas experiencias de policías comunitarias o de proximidad en México han demostrado que la ciudadanía rehúye el trato directo con los uniformados, prefiriendo relacionarse mediante intermediarios, ya sea un líder vecinal o una aplicación de comunicación. De hecho, también los jefes de sector policiales prefieren hacer uso de intermediarios en sus relaciones con la comunidad.⁸⁸

Los líderes locales se desempeñan como *brokers*, es decir, individuos que conectan las demandas de los vecinos con las autoridades. [...] en realidad funcionan como una oficina de gestión. [...] La existencia de estos *brokers* se explica por dos razones. La primera es el desconocimiento de la población con respecto al cuadro normativo y los procesos que rigen a la administración pública. Esto se relaciona con la cultura política: la población se interesa poco por la política y el funcionamiento del gobierno. La segunda es un tema de percepción. Los habitantes no tienen tiempo o simplemente no desean pagar el precio que implica comprender los mecanismos institucionales puestos a su disposición para interactuar con las oficinas gubernamentales. Por ello, los líderes son percibidos como la manera más rápida e inmediata para resolver sus problemas. Así, los líderes proporcionan a la población una alternativa a la relación burocrática impersonal que en términos legales debería regir la relación gobierno-sociedad. [...] También [las autoridades] requieren su apoyo para impulsar proyectos que podrían generar controversia o resistencia por parte de la población. Lo anterior refleja que las estructuras del gobierno de la ciudad necesitan el apoyo de los liderazgos locales a fin de interactuar con la ciudadanía.⁸⁹

Sin duda alguna, debe analizarse la pertinencia de formalizar y profesionalizar la existencia de mediadores entre la policía y las comunidades con el objetivo de favorecer dinámicas relacionales positivas que contribuyan a un incremento de la confianza recíproca. En dicho sentido, son interesantes algunas incipientes experiencias que se vienen desarrollando en México, tales como las impulsadas por el Centro Universitario de Tlajomulco (CUTLAJO) de la Universidad de Guadalajara,

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Alejandro Vega, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*, 64-66.

el cual pretende formar a especialistas en construcción de paz y seguridad para que, entre otros cometidos, se desempeñen de forma profesional y ética como nexo útil entre policías y ciudadanía en un contexto signado por la legítima demanda social de resultados organizacionales en el ámbito de la paz y la seguridad. Por ello, ha de reflexionarse sobre cómo la formal incorporación de estos profesionales puede contribuir positivamente a las dinámicas de coproducción de la seguridad y la paz en México.

Conclusiones

En 2022 México se ubicó con 2,612 puntos en el puesto 137 del Índice de Paz Global, entre Chad y Líbano.⁹⁰ A ello hay que sumar la persistencia de una elevada cifra negra del delito, que en 2021 se situó en el 93.2%. En esta coyuntura, se justifica la imperiosa necesidad de que, sumando a las dimensiones estratégica, táctica y procesal, las políticas de seguridad de México han de profundizar en el desarrollo de programas competentes para el fomento de la confianza de la ciudadanía en las autoridades responsables de la seguridad y justicia en el país, especialmente en la policía, la institución más próxima por contacto al ciudadano de a pie y primer eslabón —y primordial— en la respuesta al delito. Y es que, como bien indica Hawdon, “la confianza que las personas tengan en su Policía incentiva la cooperación con ésta y la cooperación ciudadano-policía es la base de un servicio policial efectivo”.⁹¹

Sin desdeñar otros factores —inadaptabilidad de ciertas estrategias exitosas en otros países, características geográficas y sociales, incapacidades locales o falta de interés en su correcta implementación— que puedan explicar parcialmente la falta de éxitos tangibles en materia de seguridad en México, el autor considera pertinente incorporar a la reflexión la cuestión del fomento de la confianza entre la policía y la ciudadanía, elementos clave para la construcción efectiva de seguridad y paz. No obstante, conviene exponer dos consideraciones finales al respecto.

La primera de ellas es que, como bien indica Hardin, “en las relaciones de confianza existen al menos dos elementos esenciales: tenerla y ser digno de ella”.⁹² Así, las policías de México han de ser dignas de la confianza de la ciudadanía y, no menos importante, así han de ser percibidas. Además, al ser la confianza una cuestión de dos, también la ciudadanía ha de ganarse la confianza de los y las policías, ya que, “desde la perspectiva policial, el ciudadano es prepotente e incapaz de respetar las normas [...], es percibido por los policías como una fuente potencial de problemas. Cualquier queja puede

⁹⁰ Véase Institute for Economics & Peace, *Global Peace Index 2022: Measuring peace in a complex world* (Sydney: IEP, 2022). <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>

⁹¹ Según Hawdon, “la confianza que las personas tengan en su Policía incentiva la cooperación con ésta y la cooperación ciudadano-policía es la base de un servicio policial efectivo”. Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 1.

⁹² Alejandro Vega, *op. cit.*, 54-55.

desencadenar que el aparato judicial se vuelva en su contra”.⁹³ En este sentido, es conveniente el desarrollo de programa duales de fomento de la confianza, que incidan tanto en la ciudadanía como en la policía.

La segunda consideración es la referida al despliegue de una ambiciosa estrategia para ganar los corazones y las mentes de la ciudadanía. En las circunstancias actuales de México, donde según Rivas “por lo menos la cuarta parte del territorio nacional está completamente controlada por la delincuencia”,⁹⁴ se requiere de intervenciones inicialmente potentes que generen un efecto de *shock* en el crimen organizado y la delincuencia. Ello posibilitará la apertura de una “ventana” de oportunidad,⁹⁵ la cual debe aprovecharse para desarrollar, tras el *shock* inicial, ambiciosos —y costosos— programas de regeneración del tejido social, de fortalecimiento de las instituciones, de fomento de la confianza y de construcción de seguridad y paz para el presente y futuro de México.

⁹³ Alejandro Vega, *op. cit.*, 51.

⁹⁴ Javier Brandoli, "Cuando eres estadounidense, hasta el cartel mexicano pide disculpas por matarte", *El Confidencial*, 14 de marzo de 2023, https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-03-14/eeuu-narco-mexico-pide-disculpas_3590754/

⁹⁵ José Luis Calvo, *op. cit.*, 47.

II. CENTROAMÉRICA

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR 2003-2022

*Alejandrina María José Sanabria*⁹⁶

Introducción a la problemática de inseguridad en El Salvador

En El Salvador a partir de la finalización de Campaña Militar de 1980 hasta 1992 y posteriormente a la firma de los Acuerdo de Paz en 1992, resultó una nueva conceptualización de la seguridad y la defensa nacional, tanto nacional como regional, en la cual, se enfocó en la percepción de seguridad, argumentando las amenazas externas e internas del país, basándose en el tipo de organización y la política a seguir en materia de seguridad y defensa nacional, asimismo, la percepción de amenaza que se presente en un momento determinado, se constituye en el elemento que justifica los recursos que se destinen a su ejecución, ya sea preventiva o disuasiva.⁹⁷

Por otra parte, las amenazas de conflicto interno en El Salvador, han sido consideradas previamente por medio de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la cual fue aprobada en la tercera sesión plenaria el 28 de octubre de 2003 en la ciudad de México, estableciendo que las nuevas situaciones que han impactado la seguridad son preocupaciones y desafíos a la seguridad hemisférica, requiriendo respuestas de los Estados, ya sea por parte de los gobierno, en algunas ocasiones con la colaboración del sector privado y la sociedad civil;⁹⁸ las amenazas tradicionales han sido superadas por nuevas situaciones que ponen en peligro a la seguridad, que para el caso de la investigación realizada, se enfocó en maras, pandillas y crimen organizado al ser las principales organizaciones que de continuar evolucionando, podrían desencadenar en un conflicto interno, asimismo se consideraron las acciones del narcotráfico como parte de las acciones propias del crimen organizado, las cuales se confirmó que impactan no solo a nivel nacional sino regional.⁹⁹

En tal sentido, es preciso mencionar que de no identificar la efectividad de las políticas de seguridad, el accionar de las maras, pandillas y el crimen organizado, así como sus efectos al Estado salvadoreño, no se podrían tomar decisiones oportunas que coadyuven a la seguridad interna y sobre todo, que permitan contrarrestar los efectos en el logro de los objetivos nacionales y del desarrollo nacional. La visión del Estado salvadoreño, en los últimos años, se ha enfocado en proteger a la

⁹⁶ Experta en asistencia humanitaria, análisis de inteligencia, política, análisis de políticas y contraterrorismo, y funcionaria pública de la República del Salvador.

⁹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (13 de Abril de 2013). *Prisión preventiva en América Latina*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30357.pdf>

⁹⁸ Organización de los Estados Americanos . (28 de Octubre de 2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. Ciudad de México, México.

⁹⁹ Griffiths Spielman , J., & Toro, J. P. (2020). *Desafíos para la Seguridad y Defensa en el continente americano 2020-2030*. Santiago.

población y su patrimonio, el alcance los objetivos de la sociedad, el respeto de los derechos fundamentales, la promoción del progreso económico, social, cultural, entre otros.¹⁰⁰

Las amenazas de los Estados atentan contra el desarrollo nacional, la democracia, la paz, la soberanía, afectando el logro de los objetivos nacionales. Por tal razón, para el caso de El Salvador, la finalización del conflicto armado no aseguró la disminución de los conflictos, sino por el contrario surgen nuevas formas de lucha que se orientan a la protección misma del ser humano.¹⁰¹ Así también, la implementación de políticas de seguridad en las últimas dos décadas, no han asegurado la estabilidad de El Salvador.

1. Políticas de gobierno para enfrentar el problema de las maras o pandillas y crimen organizado en el periodo 2003-2022

Con la llegada de los Acuerdos de Paz, se crearon instituciones con las que se pretendía velar por un fortalecimiento democrático, esta tarea era competencia de la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, sin embargo estas instituciones no recibieron el apoyo esperado por los gobiernos, lo que obstaculizó el buen desempeño de estas y el objetivo por el cual fueron creadas, lo que repercutió en la situación actual de inseguridad. Fue así que como los índices de violencia superaron las muertes provocadas por el conflicto armado, dejando de manifiesto la incipiente capacidad de la Policía Nacional Civil, lo que provocó que se les escapara de las manos y al mismo tiempo vieron la oportunidad para resucitar las antiguas políticas y justificar el retorno a prácticas autoritarias, en un contexto donde se busca una nueva sociedad.¹⁰²

La violencia delincencial que impero después de los Acuerdos de Paz, sirvió para que el gobierno del ex Presidente Alfredo Cristiani, justificara una serie de acciones contrarias al espíritu de los Acuerdos de Paz, en materia de seguridad pública, que afectaron sustancialmente el fortalecimiento de instituciones como la PNC, esta institución es la encargada de proteger y garantizar el orden y la seguridad pública en el marco del respeto a los Derechos Humanos, radicalmente opuesta a la concepción de los cuerpos de seguridad anteriores. Sin embargo la PNC se vio influenciada, porque se incorporaron a sus filas, mandos que procedían de las viejas estructuras del sistema de seguridad,

¹⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Situación de derechos humanos en El Salvador*. Costa Rica: OEA.

¹⁰¹ Organización de los Estados Americanos . (2015). *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* . Obtenido de <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

¹⁰² Universidad Nacional de El Salvador. (2009). *Las Pandillas Juveniles y su Incidencia en la Tasa de Homicidios en el municipio de San Salvador durante el año 2008*. San Salvador, El Salvador.

lo que mino la nueva policía, produjo un efecto acumulativo lo que desencadenó la represión implementando el Plan Mano Dura.¹⁰³

1.1. Plan “Mano Dura Período 2003-2004” del expresidente Francisco Flores

Para efecto de conocer este plan es necesario remontarnos al Plan de Gobierno Alianza por la Seguridad, presentado por el señor Francisco Flores Pérez en junio de 1999, como un nuevo modelo de Seguridad Pública, lo que significaba una expresión integral del problema de violencia y delincuencia, lo que provocó en los salvadoreños grandes expectativas, por ser considerado como prioridad dentro de la agenda gubernamental, el contenido de este modelo de seguridad fue presentado como resultado de la consulta ciudadana realizada durante la campaña electoral, los componentes apuntaban a mejorar áreas sensibles en materia de seguridad pública como la eficacia de la Policía, la Prevención Social, la eficacia Fiscal y Judicial, la Participación Ciudadana y la Rehabilitación Social, sin embargo las promesas políticas contrastaron con la realidad.

El 23 de Julio del año 2003 el expresidente salvadoreño Francisco Flores lanzó el “Plan Mano Dura” y anunció a todos los medios de comunicación la decisión de presentar a la Asamblea Legislativa una ley que regulara de forma especial los delitos cometidos por las pandillas. A partir de entonces se han impulsado una serie de reformas de leyes, actividades consultivas para creación de políticas públicas, reuniones internacionales, planes policiales en relación con el tema de la seguridad y pandillas en el país.¹⁰⁴

a) Ley Antimaras.

La Ley Antimaras fue aprobada por la Asamblea Legislativa, a través del Decreto 158, el 9 de octubre del 2003 y se puso en vigencia el 11 del mismo mes y año. La ley nació para “establecer un régimen espacial y temporal para el combate de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas”, por esa razón, se le concedió una duración de 180 días desde su puesta en vigencia. El 16 de febrero del año 2004, a escasos 35 días de las elecciones presidenciales, fue presentada a la Asamblea Legislativa una nueva normativa para combatir a las maras de forma permanente, una vez que terminara la vigencia de la primera Ley. Esta iniciativa fue aprobada el primero de abril, con el nombre de “Ley para el combate de actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, y tiene una vigencia de tres meses.

(1) Resultados de la Ley Antimaras.

(a) Principales problemas de dichas disposiciones legales fueron:

¹⁰³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (13 de Abril de 2013). *Prisión preventiva en América Latina*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30357.pdf>

¹⁰⁴ Cruz, José Miguel (2006). *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las políticas públicas*. Sasn Salvador, El Salvador.

-Con la Ley Antimaras se dio una repetición de penas ya contempladas en el Código Penal. Una serie de estudios jurídicos han podido comprobar que estas leyes especiales repitieron la mayoría de las faltas y delitos que ya existían en el cuerpo de leyes del país. Si lo anterior es correcto, entonces estas leyes en realidad nunca fueron necesarias.

-Las leyes fueron confusas dentro del total del cuerpo legislativo y constitucional. La Ley Antimaras propuso medidas que contradecían disposiciones judiciales a las que El Salvador está obligada por estar suscrito a tratados internacionales. Además, contradijo los procedimientos establecidos en la Ley del Menor Infractor que detallaba el proceso para los menores de edad en conflicto con la Ley.

-La ley es inconstitucional. La Ley Antimaras afirmó que pertenecer a una pandilla es un delito, sin embargo, esta afirmación violaría el artículo 12 de la Constitución que afirma que “a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente hasta que se le demuestre culpabilidad”. Del mismo modo el artículo 15 de la Constitución afirma que “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate”, en ese sentido únicamente podrían ser procesados los pandilleros que ingresaron a las pandillas después de su aprobación e implementación.

-Sobresaturación del sistema judicial. En la práctica, a más de la mitad de todos los casos de pandilleros detenidos en ese período se les dio sobreseimiento definitivo. Esto obliga a pensar si el trabajo de procesar a más de 19 mil jóvenes tiene un verdadero efecto regulador del delito. Especialmente El Salvador, que tiene en general índices delincuenciales altos, no puede desequilibrar su trabajo de administración de la justicia para un solo grupo en detrimento del resto de los delitos que se comenten en el país. Por otro lado, tampoco se cuenta con una infraestructura apropiada para encarcelar a todos los pandilleros del país, de hecho El Salvador antes de la Ley Antimaras ya contaba con los índices de hacinamiento carcelario más altos de la región Centroamericana.

-Ley punitiva, no va acompañada de una ley integral. En ese sentido se privilegian las acciones punitivas frente cualquier otra estrategia de prevención y rehabilitación.

(b) Por una decisión de la Corte Suprema de Justicia, la Ley Antimaras fue declarada inconstitucional el 1º de abril del 2004, un día después que había terminado su vigencia. Ese mismo día la Asamblea Legislativa aprobó la denominada “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, con vigencia de 90 días. Según especialistas, dicha ley contenía en su esencia, el objeto y los fines de la declarada inconstitucional Ley Antimaras.

(c) en términos generales se calcula que durante el tiempo que estuvieron vigentes las leyes antimaras se arrestaron a casi 20.000 pandilleros como producto de una serie de operativos bastante agresivos por parte de la policía, en la práctica los jueces negaron la aplicación de dicha ley.

1.2. Plan “Súper Mano Dura Período 2004-2009” del expresidente Elías Antonio Saca

El 30 de agosto del año 2004, el entonces Presidente Saca lanzó su Plan “Súper Mano Dura” que fue definido por él mismo como “un plan integral que lo incluye todo, la parte punitiva que es la parte represiva contra los delincuentes y que busca rescatar la tranquilidad de la familia salvadoreña, y por supuesto la parte de rehabilitación y de prevención, que a mi juicio es la más importante para evitar que este fenómeno siga creciendo.” Saca aprovechó los resultados de las mesas de concertación para diseñar el Plan “Súper Mano Dura” que cuenta con tres modalidades: operativos policiales denominados “puño de hierro”, y los programas “mano amiga” y la “mano extendida”.¹⁰⁵

a) Acciones represivas a la delincuencia.

Los operativos “puño de hierro” consisten en la incursión de un contingente policial en comunidades con presencia de pandillas con el principal objetivo de hacer cateos y detenciones, la idea es que los aprehendidos puedan ser procesados según la evidencia que se les encuentre o por la acusación de pertenecer a una agrupación ilícita. En diciembre del 2004 la Policía Nacional Civil llegó al operativo número XXI, y en el año 2005 comenzó una nueva cuenta que para el mes de agosto llegaba hasta el número XIV. Los operativos están basados en las reformas a las leyes que se hicieron en las mesas de concertación de junio y julio del 2004. Estos operativos han requerido

la creación dentro de la Policía de Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) y en algunos lugares de Secciones Antipandillas (SEAP) y además la coordinación con otras organizaciones como la Fuerza Armada de El Salvador, la Fiscalía General de la República, los Medios de Comunicación y la Secretaría de la Juventud, entre otros.

b) Acciones de prevención, rehabilitación y reinserción.

Los programas “mano amiga” (de prevención) y “mano extendida” (para reinserción y tratamiento) son responsabilidad de la Secretaría de la Juventud. En ambos programas hay una fuerte influencia del documento de sistematización de las propuestas hechas en las mesas de Prevención, reinserción y tratamiento establecidas por el Ministerio de Gobernación. Así, el programa “mano extendida”, a diferencia de “mano amiga”, integró casi en su totalidad las propuestas ahí mencionadas. Llama la atención que la propuesta del gobierno para la prevención de la violencia y delincuencia juvenil tuvo un proceso más largo de elaboración, esto probablemente se deba a que las acciones preventivas tienen un amplio radio de acción por lo que fue necesario establecer con mucho cuidado el tipo de

¹⁰⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja. (10 de Diciembre de 2012). *Conflictos internos u otras situaciones de violencia*. Obtenido de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

prevención, la población meta a quién se dirigía y la localización de dichas acciones. Finalmente los programas quedaron definidos como sigue a continuación.

(1) El programa “mano amiga”.

Se define como “la intervención temprana de apoyo a jóvenes en riesgo, es decir, todos los programas y proyectos encaminados a prevenir que la juventud salvadoreña se involucre en actividades violentas o delictivas, ingrese a pandillas, deserte de sus centros educativos, se convierta en drogodependiente o indigente o padezca un embarazo precoz”. Según el modelo el programa “mano amiga” tiene dos grandes marcos de políticas públicas, por un lado, está el “Plan Nacional de Juventud” que le da el desarrollo integral de los jóvenes y por otro lado se tiene la “Política de Seguridad Ciudadana” del Ministerio de Gobernación que aporta la prevención primaria.

(2) El programa “mano extendida”.

En cambio “es el componente que brinda una mano extendida a los jóvenes pandilleros, en conflicto con la ley, drogodependientes o indigentes” y tiene un presupuesto inicial de cuatro millones y medio de dólares. En la planificación de este programa existen varias modalidades de aplicación, entre ellas: ambulatorio, externado, internado voluntario, menor infractor, centro penal, comunidad terapéutica y centros de paso. En la práctica la Secretaría de la Juventud no ejecuta ningún proyecto, sino que ha integrado programas públicos o privados ya existentes.

c) Resultados del Plan Súper Mano Dura.

(1) A pesar de todos estos esfuerzos, justamente ha sido en estos tres años cuando las tasas de homicidios se dispararon en el país poniendo serias dudas la eficacia de todos estos programas. Es por eso que el Ministerio de Gobernación anunció en febrero la implementación de la “Estrategia Nacional de Protección a la Vida y Pronta Justicia” que incluyó un plan anti-homicidios y la instalación recientemente de un “Consejo Consultivo de Seguridad Pública” al estilo de las mesas de concertación establecidas en junio y julio del 2004.

(2) Por otro lado, es evidente que todavía hay muchísimos más esfuerzos en la implementación de acciones represivas hacia las pandillas. Según la oficina de información de la Policía Nacional Civil, del 30 de agosto del año 2004, fecha en que inició el Plan “Súper Mano Dura”, al 8 de julio del 2005, en el país se aprendieron a 11,659 miembros de pandillas. Al comparar esa cifra con los veinte pandilleros de la granja escuela existe una clara desproporción.

1.3. Política de seguridad “Remilitarización y negociación con las pandillas Período 2009-2014” del gobierno del expresidente Mauricio Funes

La coyuntura crítica de la transición política de 2009 que se generó con la alternancia en el control del Ejecutivo bajo un gobierno de izquierda, después de dos décadas de sucesivos gobiernos de

Arena, ofreció una oportunidad inédita de fortalecer las frágiles instituciones de seguridad que surgieron de los Acuerdo de Paz y avanzar en las reformas democráticas que el país demandaba para encarar los serios desafíos en materia de seguridad. A su llegada al gobierno y por primera vez en la historia salvadoreña, el expresidente Mauricio Funes y sus funcionarios de seguridad reconocían explícitamente la presencia dentro del Estado de estructuras de criminalidad organizada que amenazaban la estabilidad y seguridad del país.¹⁰⁶

En función de esa delicada situación, la persecución y desarticulación de tales estructuras se planteó como un desafío de primer orden para garantizar la seguridad y estabilidad del país. En septiembre de 2010, en un discurso ante las Naciones Unidas el expresidente Funes afirmó que diversas instituciones públicas se encontraban infiltradas por el crimen organizado, por lo que proponía la creación de una comisión internacional de investigación del crimen organizado, para lo que solicitaba el respaldo de Naciones Unidas. El reconocimiento explícito del crimen organizado como la mayor amenaza a la seguridad del país marcaba un punto de inflexión en el diagnóstico gubernamental y la priorización de los desafíos, que hasta entonces había reducido el problema de la seguridad a las pandillas. Por primera vez un gobierno reconocía que las pandillas no eran el más grave problema de seguridad y que el Estado estaba penetrado por el crimen organizado.

Durante los primeros meses de la nueva gestión se produjo una creciente ola de asesinatos y otros hechos criminales que generaron alarma entre la ciudadanía. Esta crisis de seguridad ensombreció el clima de optimismo ciudadano que prevalecía al inicio de la transición política y afectó los niveles de popularidad del presidente y la imagen pública de las autoridades del ramo de seguridad. Si bien es difícil poder agotar las explicaciones de esta abrupta alza, es plausible considerar la hipótesis de que el auge criminal que se disparó significativamente a la llegada del nuevo gobierno pudo provenir tanto de las pandillas como de la criminalidad organizada y grupos políticos vinculados a ella, pero también de sectores interesados en presionar al gobierno para optar por las salidas represivas y militares.

El contexto de alarma y clamor ciudadano que generó esa nueva crisis de seguridad, así como la creciente influencia en el Ejecutivo del entonces Ministro de la Defensa, el General Munguía Payes y los grupos de poder que orbitaban en torno al presidente, conllevó a que los enfoques integrales y la política de seguridad y convivencia fueran dejados progresivamente de lado. En este nuevo escenario, la alusión oficial al crimen organizado como principal amenaza a la seguridad fue desapareciendo y al igual que sus predecesores, el nuevo gobierno enfiló sus esfuerzos en la represión de las pandillas al mejor estilo de las estrategias de mano dura.

¹⁰⁶ Aguilar, Joaquín (2019). *Las Políticas de Seguridad Pública, 2003-2018*. San Salvador, El Salvador

a) Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal.

(1) Hechos que precedieron a la Ley.

Un hecho que causó gran indignación nacional y provocó una demanda social por la vuelta a la Mano Dura contra las pandillas, fue la quema de un bus con pasajeros dentro en un populoso municipio del Área Metropolitana de San Salvador en junio de 2010. Este hecho en el que murieron 17 personas fue atribuido a grupo de pandilleros.

(2) Propuesta de Ley.

En respuesta al clamor popular provocado por este atentado, el gobierno de Mauricio Funes propuso a la Asamblea Legislativa una nueva “Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal” Además de la proscripción de las maras, pandillas, la ley proponía la persecución de grupos criminales dedicados a limpieza social como la Sombra Negra, prohibía la legalización de las pandillas y otras organizaciones criminales, su financiamiento y la colaboración de terceros. Aunque se trataba de una ley administrativa que no tenía aplicabilidad en el ámbito de lo penal, estableció mecanismos para extinguir y dismantelar bienes patrimoniales a las pandillas, sus financistas y colaboradores. Sin embargo, la propuesta de ley enfrentó resistencias de parte de partidos políticos como GANA y el PNC y de la misma Fiscalía General de la República, quienes se oponían a incorporar la persecución de los financistas y los grupos de exterminio. La ley fue aprobada el 10 de septiembre de 2010 con cambios a su propuesta original.

(3) Respuesta de las maras y pandillas.

Del lado de las pandillas, se organizaron para ejercer presión sobre el gobierno para derogarla. Un paro de transporte planificado el mismo mes de septiembre por las tres pandillas, mostró su capacidad de acción para paralizar al país. Esta constituyó una de las primeras acciones políticas de gran envergadura que las pandillas articularían para ejercer presión al gobierno.

(4) Resultados de la Ley.

En la práctica la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas tuvo muy poca aplicabilidad entre los operadores del sistema de justicia, debido a los diferentes criterios bajo los que se interpretó por los juzgadores y a que se trataba de una ley administrativa. La negociación que entabló el gobierno de Funes con las pandillas en 2012 influyó también en su baja aplicabilidad. La derogación de esta ley fue parte del pliego de peticiones que los pandilleros hicieron llegar al presidente al inicio del pacto. Si bien esta nueva iniciativa de proscripción representó más bien una acción simbólica para amedrentar a las pandillas, este nuevo escenario posicionó nuevamente la amenaza del enemigo único encarnado en las pandillas, bajo la cual se justificó la vuelta a los operativos de capturas masivas contra las pandillas y la ampliación de las facultades del ejército en la lucha contra la criminalidad.

b) Aumento del empleo de la FAES en tareas de seguridad pública.

Un segundo momento de la administración del expresidente Mauricio Funes en lo que se refiere a la gestión de la seguridad, se marcó por el giro abrupto en el que el gobierno abandonó la política formal y optó por recurrir a acciones represivas dirigidas unilateralmente en contra de las pandillas. En este contexto, el Ministro de la Defensa apelando al argumento de que las capacidades de la policía estaban sobrepasadas por el auge criminal y al clamor popular que urgía mayor seguridad, inició un progresivo incremento de efectivos militares en roles de seguridad interna que no tiene precedente en la historia reciente salvadoreña. Si bien el uso del Ejército en tareas de seguridad interna ha sido continuo durante la posguerra al prorrogarse su participación mediante decretos temporales, numéricamente los efectivos militares no habían superado los 2000 elementos y su participación se limitaba por lo general, a ofrecer apoyo a la PNC en patrullajes preventivos.¹⁰⁷

Esta participación se transformó cualitativa y cuantitativamente con la llegada del expresidente Funes al poder al incrementar significativamente el número de efectivos militares en roles de seguridad y dotar a las milicias de mayor autonomía funcional y ampliar sus facultades en el ramo de seguridad. Entre octubre de 2009 y marzo de 2014 se aprobaron siete decretos ejecutivos y uno legislativo que establecía la incorporación progresiva de efectivos militares a las tareas de seguridad. El Decreto Ejecutivo No. 60 en el que se dispone de la FAES para apoyar operaciones de mantenimiento de la paz interna, ha sido prorrogado anualmente desde su aprobación en septiembre de 2009 hasta la actualidad, para justificar la continua incorporación de militares en la seguridad interna.

c) Estrategia de negociación entre el gobierno y las pandillas.

El 9 de marzo de 2012, luego de las elecciones legislativas y municipales se registró una abrupta reducción de homicidios de la que no se tenía precedente. Esta significativa caída de muertes violentas que según los datos oficiales correspondía al 53 %, fue atribuida por el gobierno a la efectividad de las nuevas autoridades militares que habían asumido la conducción estratégica de la seguridad. Sin embargo, una investigación del periódico digital El Faro publicada el 14 de marzo de 2012 reveló que el gobierno había negociado con líderes pandilleros la reducción de homicidios, y que esta caída se había producido a partir del traslado de 30 líderes pandilleros del penal de máxima seguridad de Zacatecoluca, a otros centros penitenciarios. Luego de esta publicación, aparecieron públicamente el obispo castrense, Fabio Colindres en representación de la Iglesia Católica y Raúl Mijango de la Sociedad Civil asumiendo la mediación de un supuesto proceso de paz que habían pactado las dos principales pandillas a través de sus líderes nacionales. Ese proceso que fue denominado mediáticamente “la tregua entre pandillas” y a la que se le atribuía la milagrosa caída de

¹⁰⁷ Griffiths Spielman, J., & Toro, J. P. (2020). Desafíos para la Seguridad y Defensa en el continente americano 2020-2030. Santiago.

homicidios, acaparó la atención de la opinión pública, de analistas, académicos y organismos internacionales durante un poco más de un año. En la retórica oficial se destacaba como medio para ganar respaldo de diversos sectores, el papel intermediador de la Iglesia Católica en el proceso, representada en este caso en la figura del obispo castrense. Sin embargo, ambos mediadores eran empleados y cercanos colaboradores del Ministro Payés, el primero en su calidad de asesor del Ministro y el segundo como ordinario militar desde 2008.

(1) Postura inicial del Gobierno de la supuesta tregua entre pandillas y el Gobierno.

La postura inicial del gobierno de Funes fue negar públicamente que había entablado una negociación con pandillas y atribuir el proceso al liderazgo de los mediadores y a la voluntad de las pandillas. El general Munguía Payés respaldó públicamente el proceso de negociación y aseguró que darían todas las facilidades a los mediadores para hacerlo sostenible. Pese a que inicialmente negó la negociación, el ministro adjudicaba los “éxitos” en la reducción de homicidios a la efectividad de su estrategia y aprovechaba para exaltar los logros que en corto tiempo habían obtenido con el apoyo del ejército. En ese contexto, el Ministro Munguía pasó de amenazar con estar preparando la guerra a las pandillas, a argumentar la necesidad de abordar la criminalidad con estrategias creativas y poco convencionales como facilitar la pacificación entre las pandillas, a quienes les adjudicaba el 90 % de los homicidios. De hecho, en el discurso construido por el gobierno y utilizado por los mediadores para justificar la efectividad de la estrategia, era fundamental instalar en la opinión pública la idea de atribuir a las pandillas la responsabilidad mayoritaria de las muertes que ocurrían en el país. Con ello, se replicaba la tesis del enemigo único y la responsabilidad casi exclusiva de las pandillas en la generación de muertes violentas en el país. Este diagnóstico desestimaba nuevamente en el análisis, la contribución de otros móviles y actores de la violencia como las mafias locales y transnacionales y la delincuencia común y grupos de exterminio. Sin embargo, la tesis gubernamental no tenía ningún sustento estadístico oficial. Información producida por la PNC indicaba que los homicidios atribuidos a pandilleros en 2011 rondaban el 26.4 % del total nacional. Las cifras producidas por la policía en el período de Funes indicaban que los homicidios adjudicados a pandilleros no sobrepasaban el 30 %. En todo caso, las propias estadísticas policiales cuestionaban los principales argumentos utilizados por el Ministro Munguía Payés para justificar la tregua. Bajo esta lógica, cabría considerar la hipótesis que una reducción de muertes arriba del 50 % habría implicado negociar con otros actores de la violencia.

(2) Beneficios de la tregua para las maras y pandillas.

Varios ex funcionarios del sector seguridad en entrevistas realizadas en 2012⁵⁴, coincidieron en señalar que la llamada tregua entre pandillas no fue más que una negociación que entablaron cercanos colaboradores de Munguía Payés con los líderes de las principales pandillas para reducir la incidencia

de homicidios, a cambio de flexibilizar algunas condiciones en las cárceles. Fuentes cercanas al proceso de negociación señalaron que además de los beneficios penitenciarios que establece la ley, algunos pandilleros habían recibido beneficios económicos y prerrogativas en las cárceles que estaban fuera del marco legal, como facilidades para el ingreso de objetos ilícitos como celulares y bebidas alcohólicas. A la vez, líderes pandilleros eran desplazados por los equipos de apoyo de los facilitadores a diferentes penales y a actividades en el exterior, sin mayor regulación de parte de las autoridades penitenciarias.

Estas distorsiones además de estar fuera del marco legal son contrarias a cualquier proceso de rehabilitación de los internos y legitiman al interior de los centros penales, prácticas delictivas y de corrupción, con el agravante que haber sido facilitadas por altas autoridades de seguridad del país. Todas estas acciones constituyeron un contrasentido a los esfuerzos de profesionalización y modernización iniciados con la política penitenciaria adoptada a la llegada del nuevo gobierno. La persecución policial, las capturas y los operativos contra las pandillas también se redujeron en el período de la tregua. Fuentes policiales consultados indicaron que a partir de la negociación entablada entre el gobierno y las pandillas se giró la orden de que no se aplicara la Ley de Proscripción de Maras y Pandillas, e incluso que se suspendieran los operativos de capturas masivas debido al pacto. Bajo ese nuevo escenario, la aplicación de esta ley representaba una amenaza para el proceso y sus negociadores porque la negociación con las maras en los términos planteados por la ley de proscripción constituía un delito.

(3) Resultados de la tregua entre pandillas.

Del lado de las pandillas, estos procesos los fortalecieron como grupo de presión, en tanto constataron las ventajas y el poder que les había dado negociar los homicidios con el gobierno, lo que les permitió dimensionar los réditos que les podría generar a futuro el uso instrumental del ejercicio de la violencia. Adicionalmente, luego de la negociación, el gobierno no dio muestra de aprovechar el supuesto pacto entre estos grupos para avanzar seriamente en el establecimiento de un proceso de pacificación sostenible ni duradero, ni una política de reinserción de pandillas que integrara procesos de desarme y desmovilización de las pandillas, programas de formación e incorporación laboral y procesos de justicia restaurativa, entre otros. Tampoco se diseñaron programas integrales para recuperar los territorios y ofrecer atención a las víctimas de la violencia de las pandillas, ni programas de prevención primaria y secundaria a gran escala para jóvenes en situación de riesgo.

Si bien, desde el viceministerio de seguridad se diseñó una estrategia que incluyó iniciativas locales de reinserción y fueron implementados algunos proyectos piloto con el apoyo de la cooperación internacional, no hubo recursos estatales asignados a tales planes, ni compromiso político para alinear a un plan nacional de rehabilitación, las voluntades políticas de los distintos órganos y sectores del

Estado. La realidad mostró que además del uso instrumental de los homicidios en el corto plazo, esta estrategia gubernamental no buscaba la rehabilitación y reinserción de las pandillas.

Bajo un replanteamiento estratégico, el proceso pudo haber propiciado condiciones para avanzar en la adopción de una política de prevención y reinserción social, con la participación de diferentes sectores, incluyendo a los propios actores de la violencia. Si bien con el paso del tiempo, la llamada tregua generó cada vez más críticas y cuestionamientos, varios análisis coinciden en señalar que la negociación pudo haber tenido mayor viabilidad si se hubiese reencauzado a un proceso más transparente y participativo de mediano y largo plazo. El proceso fue progresivamente abandonado por el gobierno, pese a la insistencia de las pandillas. Los homicidios aumentaron gradualmente desde mediados de 2013, hasta alcanzar en mayo de 2014 niveles similares a los registrados en 2009.

1.4. Plan “El Salvador Seguro (PESS) Período 2014-2019” del gobierno del expresidente Sánchez Cerén

El triunfo de Salvador Sánchez Cerén en las elecciones presidenciales de marzo significó en la práctica la llegada por primera vez del principal partido de izquierda al poder. La administración del gobierno de Mauricio Funes había representado un fuerte revés para el FMLN, no solo porque el partido que lo había llevado al poder estaba marginado de las decisiones estratégicas, sino porque muchas de las decisiones tomadas durante el anterior gobierno contravenían los principios y enfoques que el FMLN

había defendido a lo largo del tiempo en su rol como oposición política. En este contexto, la llegada de un gobierno de izquierda al Ejecutivo representaba el desafío de enmendar y reorientar el rumbo de algunas políticas adoptadas durante la administración Funes y de recuperar el aparato del Estado que había sido permeado por la influencia de diversos grupos de poder emergente.

a) Propuesta de seguridad pública.

El programa de gobierno propuesto por el FMLN en el eje de seguridad incluyó tres grandes estrategias: coordinar todas las iniciativas con base territorial, combate efectivo al crimen y hacia una política de prevención social de la violencia y el delito. En términos de los compromisos en cada uno de los ejes, estos ponían el énfasis en la coordinación y articulación con las comunidades para empoderar a los ciudadanos en la prevención del delito, en la profesionalización de la PNC, en el impulso de una política de prevención de violencia, de reinserción de las personas privadas de libertad y de atención a víctimas. El diseño del programa de gobierno fue formulado con base los cinco ejes contemplados en la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia formulada durante el gobierno de Funes, a la que formalmente el FMLN daría continuidad como el marco estratégico bajo el cual se impulsaría la estrategia de seguridad del nuevo gobierno.

Debido a que la situación de inseguridad continuó agravándose durante los primeros meses de la administración Sánchez Cerén y las voces críticas comenzaron a emerger, el nuevo gobierno buscó posicionar en la opinión pública y en sectores de poder que la seguridad era una de sus prioridades. Muestra de ello fue que a un mes de haber asumido el gobierno presentó a sectores políticos y empresariales la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019 como la política de gobierno que se impulsaría en el área de la seguridad. En su contenido, dicha política propuso articular las acciones estratégicas del Estado en torno a cinco ejes: prevención de la violencia y de la delincuencia, control y represión del delito y la violencia, rehabilitación y reinserción social, atención a las víctimas y fortalecimiento institucional de las instancias de seguridad y justicia.

b) Plan de gobierno para seguridad pública.

En septiembre de 2014 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), bajo la Secretaría Técnica del PNUD, como un espacio de diálogo intersectorial y búsqueda de consensos alrededor de las políticas de justicia y seguridad. En enero de 2015, el CNSCC presentó al gobierno El Plan El Salvador Seguro (PESS), como una herramienta para la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Formalmente y desde la retórica gubernamental el PESS ha constituido el plan estratégico que el gobierno salvadoreño ha adoptado para encarar los desafíos de la seguridad. De hecho, el plan ha ocupado preponderancia en los contenidos del discurso oficial referidos a las políticas de seguridad, y formalmente fue asumido como un compromiso del actual gobierno. El Ejecutivo ha destinado algunos recursos para su implementación, pero estos siguen siendo marginales en relación con los asignados a la represión del delito y a la militarización de la seguridad pública.

(1) Acciones represivas del Gobierno en el marco del PESS.

Desde su llegada el gobierno adoptó acciones más drásticas para perseguir a las pandillas y retornó al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca a los líderes pandilleros que habían sido trasladados a penales con menores niveles de seguridad durante la tregua. A la vez, incrementó los traslados de pandilleros al penal de Zacatecoluca y tomó la decisión de recluir en este penal a todos aquellos miembros que se presumiera hubiesen participado en atentados contra funcionarios del Estado.

(2) Ola de homicidios durante el inicio del gobierno de Sánchez Cerén.

Un rasgo que marcó el inicio de la gestión de Sánchez Cerén y que ha sido una constante durante los primeros tres años de este gobierno, ha sido la elevada incidencia de muertes violentas. Si bien desde finales de 2013 se había registrado una tendencia incremental en la mortalidad violenta, esta se profundizó a partir del primer año de gestión del nuevo gobierno. El promedio mensual de 209 muertes registrado en 2013 aumentó a 326 en 2014, mientras que en 2015 alcanzó los 555 homicidios.

Posteriormente, en el segundo semestre de 2014 se consignaron variaciones abruptas mes a mes en el que el promedio mensual rondó las 345 muertes. El primer semestre de 2015 marcó un nuevo y dramático crecimiento en la violencia letal, más claramente a partir de marzo, mes en el que se reportaron 484 muertes. Esta tendencia continuó profundizándose en los siguientes meses hasta alcanzar la cifra de 677 homicidios en junio de 2015.

Frente a estos hechos, el gobierno incrementó los traslados de pandilleros al Centro Penal de Zacatecoluca que había iniciado en enero de 2015 y preparó una reforma que permitiera a las autoridades trasladar sin el control de los jueces al penal de Máxima Seguridad, a todo aquel pandillero que presuntamente hubiera sido señalado de participar en un atentado contra agentes del Estado. En el primer semestre de 2015 fueron trasladados al penal de Zacatecoluca 97 pandilleros, con lo cual este penal superó su capacidad instalada máxima que en ese momento era de 400. Los traslados a la cárcel de máxima seguridad se vieron incrementados significativamente desde la entrada en vigor de las Medidas Extraordinarias en abril de 2016.

c) Medidas Extraordinarias de Seguridad como estrategia de seguridad.

(1) Hechos de violencia previa a las medidas extraordinarias de seguridad.

El 3 de marzo de 2016, once jornaleros fueron cruelmente masacrados por miembros de pandillas en una zona rural del municipio de Opico. La masacre fue grabada por uno de los pandilleros que participó en el hecho, el video fue hallado por la policía y circulado ampliamente a los medios de comunicación. Este hecho que conmocionó al país y elevó la indignación de los ciudadanos en contra de las pandillas avivó nuevamente el debate sobre la pena de muerte, los estados de excepción y leyes aún más duras en contra de las pandillas. El argumento dominante en el sector político estaba centrado en que el Estado no podía seguir encarando una amenaza nacional de la envergadura de las pandillas, con las medidas ordinarias de que dispone el Estado para perseguir el delito.

(2) Propuesta de medidas extraordinarias.

En respuesta a este hecho y a la demanda ciudadana de castigos más duros para las pandillas, el gobierno de Sánchez Cerén propuso la implementación de las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad. Esta estrategia fue diseñada para neutralizar el accionar de las pandillas tanto en la cárcel como en los territorios, con dispositivos de seguridad pensados desde una lógica de guerra: “neutralizar, desmoralizar al enemigo y de ser posible, eliminarlo”.

En concreto la estrategia preparada por el Ministerio de Justicia y Seguridad contempló tres tipos de acciones:

(a) Reformas legales al Código Penal, al Código Procesal penal, a la Ley Especial de Actos de Terrorismo, a la Ley Penal Juvenil y a la Ley Especial de Extinción de Dominio.

(b) El despliegue de operativos de concentración de fuerza de grupos elites de la policía y el ejército en los territorios, para capturar a los líderes de las pandillas y neutralizar su accionar. Si bien estas medidas habían sido iniciadas a mediados de 2016, fueron relanzadas en el marco de las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad.

(c) La aprobación de las “Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros intermedios y Centros Temporales de Reclusión” (D. L. No.321) a partir del 1 de abril de 2016.

(3) Reformas legales propuestas.

Las reformas legales propuestas estuvieron dirigidas a crear trece nuevos tipos penales y reformar once delitos de la legislación penal para juzgar a las pandillas y sus colaboradores. El paquete incluyó además reformas al Código Procesal Penal, a la Ley Especial de Actos de Terrorismo, a la Ley Penal Juvenil y a la Ley Especial de Extinción de Dominio. Con ello, se incorporaron nuevos tipos penales *ad hoc* para las pandillas y ampliado las circunstancias y condiciones bajo las cuales pueden ser procesados, con el fin de facilitar el juzgamiento y garantizar más condenas de pandilleros. La tabla que se presenta a continuación contiene un detalle de las reformas legales que el Ministerio de Justicia y Seguridad propuso a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

(4) Empleo de la Fuerza Armada en seguridad pública.

En abril de 2015 el Ejecutivo anunció la creación de un batallón élite antipandillas dentro de la PNC y de tres batallones de reacción inmediata en el ejército, que apoyarían a la policía en este nuevo esquema de respuesta militarizada contra de las pandillas. El anuncio se concretó en mayo de 2015 con la salida de las Fuerzas Especiales de Reacción El Salvador (FERES) constituida por 600 soldados y 400 policías, los cuales fueron asignados para el combate de las pandillas en las áreas rurales. Se conformaron además tres batallones élites integrados cada uno por 200 miembros del Comando Antiterrorista y del Comando de Paracaidistas de la FAES, equipados con tanquetas, armas de asalto y helicópteros.

El 19 de abril de 2016 en un acto mediático de despliegue de fuerza militar y policial que incluyó el uso de tanquetas, lanzacohetes y toda clase de armamento bélico, fue realizado el relanzamiento de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES), en la Brigada Especial de Seguridad Militar (BESM), localizada en las instalaciones de la ex Guardia Nacional. Esta fuerza de tarea fue constituida por 600 efectivos militares del Comando Trueno y 400 miembros de la PNC provenientes de las Unidades Antipandillas y del extinto Grupo de Reacción Policial, para el combate y la captura de pandilleros en las zonas rurales. Como comandante de la FES fue nombrado el Subcomisionado Marco Tulio Lima, quien con anterioridad se había desempeñado en la jefatura de la División Antinarco tráfico (DAN).

1.5. Políticas, estrategias, planes y programas del Gobierno actual para enfrentar el problema de las maras, pandillas y crimen organizado

1) Plan Cuscatlán.

La problemática de los grupos criminales que atentan contra la Seguridad Pública no puede ser tratada exclusivamente desde una óptica de combate a la delincuencia, ya que es un problema social donde la falta de oportunidades y opciones de vida comienzan a producir el círculo vicioso de la pobreza, el crimen y la violencia. El Salvador se encuentra asediado por problemas de criminalidad que lo mantienen entre los países con los peores índices de violencia en el mundo. Sabemos que la sociedad reclama un cambio de paradigmas en el combate al crimen; principalmente porque ha presenciado cómo los grupos criminales han crecido y se han fortalecido, a pesar de todos los planes de mano dura, súper dura, tregua y medidas extraordinarias que han sido efectuados por las administraciones anteriores. Esto plantea elevar el tema de seguridad a nivel de una Secretaria de Estado, que coordine, dinamice y garantice la eficiencia y efectividad de los planes a corto, mediano y largo plazo.¹⁰⁸

En los últimos años, el país ha sido testigo del destape de esquemas de corrupción institucionalizada en el gobierno, la cual se extendió al sector privado por vía de los partidos políticos. La corrupción y el crimen organizado son unas de las principales causas de la falta de oportunidades y de los bajos niveles de bienestar, que, a su vez, impulsan a los salvadoreños a emigrar hacia otros países.

a) Líneas de acción del Plan Cuscatlán en Seguridad Pública.

(1) Previsión.

La Dirección de Reconstrucción del Tejido Social impulsa diversos programas con los cuales se busca que los niños y jóvenes refuercen sus conocimientos académicos y tecnológicos, de forma complementaria, con el trabajo que desarrollan en los Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO) construidos en la actual administración.

Con estos programas se busca proporcionar las herramientas necesarias para mejorar la convivencia y la salud mental de los niños y jóvenes que residen en las comunidades que por décadas fueron estigmatizadas ante la vulnerabilidad por violencia.

(2) Combate al crimen.

En materia de Combate al crimen, las Nuevas Ideas implican adoptar el compromiso de innovar en las tácticas actuales, adquiriendo nuevas tecnológicas para facilitar la investigación y brindar mayor

¹⁰⁸ Presidencia de la República de El Salvador (2019). Plan de Gobierno: Plan Cuscatlán. San Salvador, El Salvador.

seguridad a quienes la llevan a cabo. Esto no solo permitirá combatir el crimen más efectivamente, sino que también abre el camino a la implementación de dos políticas de Estado:

- (a) Dignificar la situación laboral y personal de los elementos de la Policía Nacional Civil y Fuerza Armada.
- (b) Fortalecer las herramientas tecnológicas y legales que coadyuven a articular las estructuras organizacionales del área de Seguridad Pública.

Dichas políticas facilitan el desarrollo de las instituciones del Estado encargadas de implementar las tres líneas de acción que este plan propone.

- (3) Reinserción integral.

En cuanto a la reinserción se vuelve necesario contar con estrategias para la rehabilitación social y reinserción productiva a la población en riesgo y a la privación de libertad. La reinserción incluye dos grupos:

- (a) La niñez y juventud que han estado forzada a involucrarse en actividades criminales.
- (b) La población privada de libertad.

- 2) Plan control territorial.

Las acciones iniciaron el 20 de junio de 2019, con el nuevo gobierno del Presidente Nayib Bukele se lanza “El Plan Control Territorial”, el cual con un mes de haber iniciado, se redujo considerablemente el número de homicidios. Anteriormente, el país cerraba el día arriba de 12 homicidios; ahora el promedio baja a 4.2, según datos de la Policía Nacional Civil registrados en Agosto del 2019.¹⁰⁹

El “Plan Control Territorial” nace como un ambicioso plan de recuperación de territorios controlados por las maras, pandillas. Pretende restaurar la seguridad en el país por medio de 3 fases priorizando 12 municipios de los 262 de El Salvador en la primera fase. Esta estrategia está contemplada en un periodo de tres años con un presupuesto elevado para su ejecución.

- a) Estrategia del Plan control territorial.

El Plan Control Territorial es una estrategia integral, que incluye la recuperación de espacios que históricamente han sido dominados por pandillas, el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, la generación de oportunidades de desarrollo para la población y mayormente los jóvenes.

- (1) Fases del Plan control territorial.
 - (a) Primera fase “Preparación”.

En la primera fase se perfila identificar en 17 municipios, estructuras delictivas y combatir directamente estos grupos. Asimismo, pretende disuadir actuaciones que vulneren las zonas conflictivas y obtener un mejor control en centros penales para mayores condiciones procediendo a un movimiento de reos en centros.

¹⁰⁹ Universidad de El Salvador. (2019). *Análisis del Plan Control Territorial*. San Salvador, El Salvador.

(b) Segunda fase “Oportunidades”.

Según la segunda fase del Plan Control Territorial una de las pretensiones era la reactivación del tejido social. El gobierno creó la Unidad de Reconstrucción de Tejido Social, esta unidad fomentará las condiciones de los jóvenes para evitar que pertenezcan a una pandilla por medio de escuelas de recreación, capacitaciones, becas y la creación de “cubos” donde serán espacios para brindar todas estas atenciones.

(c) Tercera fase “Modernización”.

La tercera fase se denominó "Modernización", y está enfocada en tecnificar con mejores equipos a los elementos de la Policía Nacional Civil (PNC) y Fuerza Armada de El Salvador (FAES) para combatir eficientemente las bandas de criminales.

(d) Cuarta fase “Incurción”.

La tarde del lunes 19 de julio del 2021 tras un poco más de dos años del inicio del Plan Control Territorial, el Presidente de la República, Nayib Bukele, anunció la Fase IV de esta exitosa política pública que ha permitido al país salir de la lista de naciones más violentas del mundo.

La Fase de Incurción permitirá que las fuerzas de seguridad lleguen a partir de hoy hasta los lugares donde operan los grupos de pandillas. Para lograr este objetivo el mandatario anunció que se duplicará el número de efectivos militares que este momento es de más de 20 mil elementos, es decir que se llegará hasta los 40 mil.

A esto se sumarán las promociones de nuevos policías que se irán incorporados al trabajo operativo en los territorios. El anuncio de la Fase IV se realiza en el marco de la incorporación de más de 1,000 nuevos efectivos militares al Plan Control Territorial, que se sumarán a los más de 9,000 que ya apoyan esta exitosa estrategia. Los efectivos militares cursaron el programa de adiestramiento regular de la Fuerza Armada con una duración de 15 semanas, en las cuales adquirieron las destrezas necesarias para apoyar esta estrategia.

3) Régimen de Excepción.

a) Hechos de violencia previo al Régimen de Excepción.

El 26 de marzo de 2022, la mara salvatrucha asesino a 62 personas en un solo día. Los asesinatos ascienden a 76 si se suman otros 14 ocurridos el día anterior, informó la Policía Nacional Civil.

b) Respuesta del Gobierno.

El mismo día 26 de marzo de 2022, el señor Presidente Nayib Bukele solicitó a la Asamblea Legislativa, la suspensión para abordar un incremento de la violencia cometida por pandillas.

c) Base legal del Régimen de Excepción.

(1) El decreto que establece el Régimen de Excepción se basa en el artículo 29 de la Constitución de El Salvador, que permite a la Asamblea Legislativa suspender ciertos derechos constitucionales en

circunstancias extremas, tales como una invasión extranjera o “graves perturbaciones del orden público”. El plazo de 30 días puede prorrogarse una sola vez por el mismo período

(2) El Régimen de Excepción fue aprobado, por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 27 de marzo de 2022.

El Presidente Bukele también anunció medidas de “máxima emergencia” en las cárceles del país y ordenó a las autoridades penitenciarias mantener las celdas cerradas las 24 horas del día. “Nadie sale ni al patio”, tuiteó, al tiempo que envió “un mensaje a las pandillas” sugiriendo que los reclusos estaban siendo sancionados por las acciones de los pandilleros fuera de la prisión.¹¹⁰

(3) La Asamblea Legislativa declaró un “Régimen de Excepción” que suspende por 30 días los derechos a la libertad de asociación y reunión y la privacidad de las comunicaciones, así como varias garantías al debido proceso.

(4) La Asamblea legislativa aprobó el 25 de abril de 2022, una prórroga para extender por 30 días el Régimen de Excepción.

(5) La Asamblea legislativa de El Salvador aprobó el miércoles 25 de mayo de 2022, una nueva prórroga de un Régimen de Excepción iniciado el 27 de marzo.

(6) El gabinete de Seguridad aprobó el 21 de junio de 2022, un nuevo decreto para realizar una prórroga de 30 días más en el régimen de excepción. Durante la mañana, la presentación de la iniciativa se realizó dentro del Salón Azul en el pleno legislativo y fue recibida por Ernesto Castro, presidente de la Asamblea Legislativa. El dictamen se aprobó con dispensa de trámite y a través de la votación nominal y pública con 67 votos a favor y 15 en contra, reafirmando por tercera ocasión el decreto número 333, firmado el 27 de marzo de 2022

(7) El martes 19 de julio, el Congreso de El Salvador, de mayoría oficialista, aprobó una ampliación de este régimen excepcional, que rige en la nación centroamericana desde finales del mes de marzo.

Nuevamente, los diputados de la Asamblea Legislativa admitieron otorgar una prórroga de 30 días más al régimen de excepción, medida con la que se busca hacer frente a la delincuencia y a las pandillas que afectan la vida de la población salvadoreña.

4) Resultados del Plan Control Territorial.

a) En la gestión del señor Presidente Nayib Bukele se contabilizan 158 días sin homicidios, de estos, solo del mes de julio de 2022 se acumulan 13 días.

En comunicado de prensa el señor Presidente de la República Nayib Bukele, manifestó que:

¹¹⁰ Presidencia de la República de El Salvador. (21 de Julio de 2022). *Presidente Nayib Bukele afirma que El Salvador está en camino a ser el país más seguro de América Latina*. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.sv/presidente-nayib-bukele-afirma-que-el-salvador-esta-en-camino-a-ser-el-pais-mas-seguro-de-america-latina/>

“Parecería increíble, pero gracias a Dios, otro día sin homicidios en todo nuestro país. El Salvador, el que hace unos años era el país más peligroso del mundo, en camino a ser el país más seguro de América Latina. Seguimos en esta Guerra contra las pandillas”, afirmó el Presidente Nayib Bukele, al referirse al quinto día consecutivo del mes de julio de 2022 sin que se registren asesinatos.

Entre el sábado 16 al jueves 21 del mes de julio de 2022, las estadísticas de la Policía confirman que no ha habido homicidios a escala nacional. Son cifras históricas que han llevado tranquilidad a las comunidades.

c) El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública informó que el sábado 18 de junio cerró con 64 supuestos pandilleros capturados, sumando un total de 41,154 personas capturadas durante el Régimen de Excepción.

El titular de Justicia y Seguridad, Gustavo Villatoro, ha dicho que pretenden encarcelar a 80 mil supuestos pandilleros; “Esta república independiente no va a ceder a las presiones, cuando quieran, les entregamos los 80 mil que vamos a meter a la cárcel”, dijo el 16 de junio.

Conclusiones

a.- Las principales amenazas a la seguridad de El Salvador son las maras, pandillas y crimen organizado debido al control que ejercen como efecto de las actividades criminales tales como homicidios, extorsiones, desplazamiento forzado de la población, narcotráfico y tráfico ilegal de armas, todo ello socava la soberanía del Estado.

b.- Al analizar la situación actual de las amenazas identificadas maras, pandillas y crimen organizado, se determinó que desde que finalizó la Campaña Militar de 1980 a 1992 y posterior a la Firma de los Acuerdos de Paz, el surgimiento de referidos grupos terroristas, impactó en el crecimiento económico y el desarrollo de El Salvador; asimismo el 33% consideró que lo anterior, impactó el desarrollo local identificando consecuencias negativas en la convivencia democrática, el desarrollo social, desarrollo empresarial, inversiones económicas de capital extranjero e interno, provocando en consecuencia la migración de compatriotas hacia otros países, en busca de mejores oportunidades y seguridad.

c.- La participación de la Fuerza Armada en los diferentes planes de seguridad, en la lucha en contra de las amenazas actuales de conflicto interno considera que la implementación de los Planes y Políticas de Gobierno tales como el Plan Mano dura, Plan Súper mano dura, Política de Remilitarización y negociación con las maras y pandillas, incluyendo el Plan El Salvador Seguro (PESS), no rindieron resultados positivos, debido a la falta de herramientas legales y voluntad política que los Gobiernos anteriores al actual, proporcionaron a la FAES, para que estas amenazas fueran Eliminadas en su totalidad.

d.- La implementación del Plan control territorial, dio a la FAES, las capacidades y facultades, para que se ejecutará el Plan Armagedón, en el cual, la Fuerza Armada de El Salvador, en coordinación con la PNC, pudo ejercer presencia en los territorios más asediados por las amenazas identificadas y brindar seguridad a la población, posteriormente, el Estado de Excepción indudablemente, es en la actualidad, la herramienta legal más cuestionada, pues a pesar que se han controlado los sectores más inseguros, se han identificado las mayores violaciones a los Derechos Humanos de los últimos años.

e.- El Plan Control Territorial ha combatido a las maras y pandillas y crimen organizado, dando como resultado, la captura de más de 50,000 miembros de estas organizaciones criminales, incautaciones de más de un millón de dólares, más de 10000 armas de fuego, entre ellas también armas de uso exclusivo de la FAES y más de 6 toneladas de droga, por lo que se concluye finalmente que en la actualidad la FAES, es un pilar fundamental para el Estado Salvadoreño, en el combate a las maras y pandillas y crimen organizado, sin embargo se siguen realizando capturas arbitrarias, desapariciones forzadas entre otras acciones que afectan la estabilidad de la población.

CAPÍTULO IV

SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA: CASO HONDURAS

*Omar Andrés García Calderón*¹¹¹

Introducción

Un hecho a destacar es que la República de Honduras, desde hace tres quinquenios no tiene política pública de seguridad de fácil perfilación legislativa (marco jurídico no integral ni complementario, decretos gubernamentales en distintos momentos, reformas legales disruptivas, creación de leyes sobre antimaras, secretos, inteligencia, contra el financiamiento del terrorismo, intervención de las comunicaciones; entre otros) ni de seguimiento a aquella por parte de los actores de control social; lo cual, ha provocado una decreciente confianza ciudadana en la policía nacional y pares, en paralelo con una creciente problemática de violencia y tipos de criminalidad enclaustrada en el país que ejerce una fuerte presión migratoria hacia Estados Unidos (EUA) y España, provocada por los altos índices de percepción de corrupción y un modelo económico estancado; siendo ello un gran reto que las nuevas autoridades policiales bajo el mando de la primera presidenta en la historia de Honduras; Iris Xiomara Castro Sarmiento (2022-2026), tendrán que facilitar la transición institucional de un *Modelo de Seguridad Nacional*, con data de 60 años en la vida nacional, a un *Modelo de Seguridad Ciudadana con enfoque Comunitario y Preventivo*. Ello inicia en estos momentos con una estrategia gubernamental de respuesta temporal a problemas de seguridad más recientes, como son la extorsión y la violencia, esta última con un índice de homicidios de 30 a 40 veces superior al del hemisferio.

A estas alturas del siglo XXI, los retos son grandes para la Educación Policial, en especial su malla curricular y programas de capacitación y formación, debido a la acumulación de decisiones que han pasado negativamente por diversas instancias que anularon su crecimiento profesional en fallidas metas de seguridad comunitaria, como ser:

1. Fallas de aplicación instrumentos educativos con perfil y cultura militar
2. Inadaptabilidad a las características del espacio geosocial del momento, consecuentemente incapacidad local en su aplicación
3. Falta de real y efectivo interés en ponerlas en acto, debido a causas poco visibles pero imaginables de gobiernos corruptos y cooptados por el crimen organizado y narcotráfico.

¹¹¹ Se desempeñó en el Banco Central de Honduras a lo largo de 23 años. Asociado de la Universidad de Defensa de Honduras, del Colegio de Defensa Nacional y la Universidad Metropolitana de Honduras; Código ORCID: 0009-0008-7621-0940

La Policía Nacional de Honduras fue creada el 15 de enero de 1882, en el gobierno de Marco Aurelio Soto.

La década de los 70s está marcada de golpes de Estado en donde la Policía Nacional pasa bajo la égida del poder Militar en Honduras con la nominación de Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP)¹¹² siendo el año 1976. Sus directivos en su mayoría con formación militar y que después de la fecha citada, pasó a ser un arma más de esta institución, con conflictos sociopolíticos internos, con falta de una identidad propia cuyas generaciones que se formaron en ese régimen siguieron activos y con ejercicio de mando jerarquizado.

La nación previo a 1982, vivió 12 años de gobiernos militares que interrumpieron la vida democrática y aun después de su transición hacia el civilismo y respeto constitucional tuvieron que pasar 16 años más, en donde “la policía” seguía siendo parte de la estructura organizacional de las Fuerzas Armadas, para efectos del presente, se toma como punto de partida los finales de los 80’s; pues dicha década en Honduras es en la que se da paso a la democracia dejando atrás gobiernos militares no transparentes, pero se continuó con la doctrina de seguridad dirigida por mandos militares en subsiguientes años.

Seguido continuó la administración del presidente Carlos Roberto Reina que en 1998 estableció la *Primera Reforma en Defensa y Seguridad*, donde reestableció el servicio militar no obligatorio y la independencia de la Policía como una Secretaria de Seguridad con capacidades presupuestarias y administrativas dependiendo del Poder Ejecutivo; se le dio impulso a la Academia Nacional de Policía (ANAPO) no obstante “la policía” en si concentró su actuar investigativo e inteligencia en seguridad nacional antsubversiva y no comunitaria, podría decirse que su forma de vida operativa, era de comportamiento militarista de barraca y patrullaje vehicular en completo alejamiento de la población que también hacían así los militares, teniendo un impacto negativo en su credibilidad institucional, trasiego de armas personales de poderío militar, secuestros, apareamiento de maras y constantes denuncias de violación de derechos humanos¹¹³, lo cual fue aprovechado por crimen organizado y narcotráfico colombiano y mexicano¹¹⁴, pues Honduras era un país de tránsito migratorio¹¹⁵

Para 2004-2006 (Administración Maduro) se establece la *Segunda reforma de seguridad* donde se establece un reclutamiento policiaco amplio pero sin la formación en Derechos humanos con un entrenamiento de vía rápida que tuvo un coste de cultura policial no identitario y más plegado a lo miliar,

¹¹² Rivas Pardo, Pablo A. (2016). Defensa interna de los países de América Central: "El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia". *Estudios internacionales (Santiago)*, 48(183), 93-117. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.39882>

¹¹³ Reyes Luis; 2023; entrevista sobre historia de la policía hondureña.

¹¹⁴ <https://www.laprensa.hn/narcotrafico/1307943-410/cronologia-Honduras-40-anos-trampolin-narcotrafico-Honduras>

¹¹⁵ García Omar; 2020; Impacto del Corrupción en la Migración Hondureña, CNA Consultoría con Fondos USAID

perdiéndose nuevamente el acercamiento comunitario. Asimismo, se estableció la Política de Seguridad de “Tolerancia Cero para miembros de maras” identificándose en el marco jurídico regulatorio penal como crimen, la pertenencia a maras y colaterales socioculturales y niveles de violencia entre maras, es necesario destacar que en dicho periodo hubieron centenares de reclusos muertos por incendios en centro penal de la ciudad de San Pedro Sula.¹¹⁶

En junio del 2009 en medio del lastre de crecimiento de comercio ilícito de narcotráfico con derivada violencia y corrupción, se produjo un Golpe de Estado al Poder Ejecutivo (Administración Zelaya) por parte del Poder Legislativo apoyándose en el Poder Judicial en donde las Fuerzas Armadas y la Policía tuvieron un papel de flagrantes violadores de Derechos Humanos, descuidándose la seguridad comunitaria nuevamente durante los 7 meses de Gobierno interino de Roberto Michelletti, donde carteles poderosos adecentados por contactos y caos político ordenaron asesinato en calle del admirado y respetado zar antidrogas Arístides Mejía (titular de la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico (DLCN), dependencia del Ministerio Público), mediante contratación de oficiales de policías como sicarios y donde la cúpula de policía fue acusada según investigaciones nacionales y de EUA como autores intelectuales¹¹⁷, cuya judicialización en Honduras no satisfizo la sed jurídica de justicia y legitimidad dándose impunidad disfrazada de bajas forzosas y traslados en dicha institución.¹¹⁸

En el periodo 2010-2013 la administración de José Porfirio Lobo, catalogada como altamente corrupta que alcanzó con cárcel a su esposa Rosa Bonilla; según informe de transparencia Internacional de dichos años, a pesar de dar pasos en construcción de leyes de seguridad y de la Policía Militar del Orden Público (dependencia militar) y unidad especial TIGRES (dependencia policial)¹¹⁹, contrario sirvió para aumentar el descredito de la Policía y Fuerzas Armadas, debido a investigaciones de la DEA archivadas para EUA donde confirmaban que en Honduras era real la participación de miembros de dicha familia presidencial vinculados al narcotráfico ya no como colaboradores de carteles domésticos, sino como conspiradores y agentes activos en donde se empezó a usar estructuras policiales y militares para proteger, custodiar cargamentos de droga en tránsito proveniente de carteles colombianos hacia EUA y se incrementaron asesinatos de fiscales y periodistas reconocidos.¹²⁰

¹¹⁶<https://www.nfpajla.org/archivos/edicion-impresalugares-de-reuniones-publicas-discotecas/756-lecciones-de-comayagua>

¹¹⁷<https://www.laprensa.hn/fotogalerias/honduras/fichas-de-los-senalados-por-the-new-york-times-de-participar-en-KQLP950578#image-1>

¹¹⁸<https://www.elheraldo.hn/honduras/10-anos-de-impunidad-en-el-caso-del-zar-antidrogas-julian-aristides-LBEH1340469>

¹¹⁹ ASJ; Pags65-66; Estudio de la situación de maras y pandillas en Honduras, 2019, pdf

¹²⁰<https://www.pasosdeanimalgrande.com/files/periodistasHN.html>; CONADEH

Es necesario mencionar que el 2012; hubo centenares de reclusos muertos (361) por incendio en centro penal de la ciudad de Comayagua¹²¹, siendo Honduras demandada nuevamente por familiares de las víctimas ante las instancias internacionales correspondientes. No obstante, lo rescatable de esta administración es que durante la misma como producto de la reconciliación nacional se estableció por primera vez una ley marco de planificación nacional 2010-2038 donde se acordaron indicadores de gestión en seguridad para lograrse durante ese horizonte de planificación:

Tabla 1. Indicadores de Seguridad Ciudadana

No.	Indicador	Línea base 2009	2013	2017	2022	2038
29	Tasa de homicidios (x 100,000 habt.)	57.9	52.0	42.0	33.0	13.0
30	Tasa de homicidios asociadas a robo (x 100,000 habt.)	7.8	6.0	4.0	3.0	2.0
31	Tasa de muerte por accidentes de tránsito (x 100,000 habt.)	17.2	14.0	10.0	7.0	4.0
32	Tasa de delitos sexuales (x 100,000 habt.)	21.0	19.0	17.0	15.0	12.0
33	Número anual de delitos relacionados con Narcotráfico	710	400	250	100	50

Fuente: Lineamiento estratégico número 6. Seguridad como requisito del desarrollo; disponible en Visión País 2010-2038; Republica de Honduras.

Después, vino la administración Juan Orlando Hernández (2013-2017) que técnicamente hizo a un lado Visión País 2010-2038 y en donde se dio la tercera reforma a la Policía a raíz de sonado caso de asesinato de hijo de rectora Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), en donde se reestructura ampliamente el marco jurídico regulatorio de la Secretaría de Seguridad y la Policía¹²². Asimismo se producen purgas de promociones de policías y militares con acusación de vínculos de corrupción, asociación ilícita, crimen organizado y narcotráfico mediante juntas interventoras plenipotenciarias sin formación administrativa operativa policial que respondían ante un Consejo Nacional de Defensa y Seguridad presidida por el Sr Hernández¹²³ y que se reeligió inconstitucionalmente por un periodo más¹²⁴.

Hasta 2021 dicha administración obstaculizó la institucionalidad local en especial en el área de seguridad, mediante concentración poderes y direccionamiento de asignaciones presupuestarias yendo más allá, al utilizar el aparato estatal de la policía y militares en donde su hermano (preso en EUA) actuó como jefe de cartel criminal que producía y enviaba droga a EUA y que en 2022 dicho país, también pidió inéditamente

¹²¹ <https://www.nfpajla.org/archivos/edicion-impresion/lugares-de-reuniones-publicas-discotecas/756-lecciones-de-comayagua>

¹²² ASJ; Pags65-66; Estudio de la situación de maras y pandillas en Honduras, 2019, pdf

¹²³ Ver; <https://es.insightcrime.org/investigaciones/un-partido-muchos-crimenes-el-caso-del-partido-nacional-de-honduras/>

¹²⁴ Ver; <https://eric-sj.org/envio/las-implicaciones-politicas-y-juridicas-de-la-reeleccion-presidencial-en-honduras-la-opinion-consultiva-oc-28-21-de-la-corte-idh/>; Mejía Rivera, Joaquín A.

extraditar al expresidente Juan Orlando Hernández por acusaciones de narcotráfico y demás conexos iguales a su hermano¹²⁵.

Hallazgos

Honduras operacionaliza sus políticas y acciones de seguridad desde el año 2001 mediante la ley de Policía y Convivencia Ciudadana, no obstante dicho marco jurídico explosionó en un ámbito no integral ni complementario con decretos gubernamentales en distintos momentos, reformas legales disruptivas, creación de Leyes sobre Antimaras, Secretos, Inteligencia, Contra el Financiamiento del Terrorismo, Intervención de las Comunicaciones entre otros; y durante el mismo no hubo seguimiento por parte de los actores de control social, quedando excedido dicho marco con un ambiente nacional de inseguridad provocado por altos crecientes niveles de impunidad y corrupción que facilitó el accionar del crimen organizado, maras y narcotráfico. Este último logró cooptar según informes actuales, la mayoría de las instituciones conocidas como “operadores de justicia y/o controladores sociales”; el resultado ha sido alto nivel de inseguridad que rivaliza con el Estado en cuanto control territorial y que colocó al país en el 2020 en listas de alta violencia y extremadamente peligroso (índice de homicidios de 30-40), lo cual impacta a la población (8/10 pobres) y sumado a ello, el expresidente Hernández está en un proceso de enjuiciamiento en EUA por narcotráfico y colaterales, cuestionándose 35 años de democracia para proponer y escoger los mejores hondureños.

a) Políticas públicas de seguridad

Actualmente la nueva administración (Presidenta Xiomara Castro 2022-2026) a finales del año 2022; estableció el *Plan Integral para el tratamiento de la extorsión*, que descansa en un estado de excepción parcial aprobado por el Congreso Nacional por 30 días del 6/12/22-6/01/23 y que fue extendido por 45 días más (hasta 15/03/23); debido a que esta problemática delictiva constituye uno de los desafíos más importantes para el aparato de seguridad del país por su aporte creciente en la incidencia de homicidios y otros delitos graves, impactando de manera negativa en la inversión, desarrollo humano y la seguridad.

Según estimación de ASJ la extorsión es un fenómeno grande y de máxima preocupación en Honduras; el 9% de los hogares hondureños son víctimas de la extorsión, impactando a 847,154 personas. se pagan USD 737 millones en extorsión cada año. Este dinero financia el crimen organizado y “traga” los márgenes de ganancias de las empresas y personas hondureñas, incluyendo indirectamente las

¹²⁵ Fiscal General Garland Merrick; 21 de abril de 2022; anuncio público extradición y apertura de una acusación al expresidente hondureño Juan Orlando Hernández; Washington MDC; Departamento de Justicia.

cantidades multimillonarias que se dan en subsidios al sector de transporte¹²⁶.

Título o denominación

Plan Integral para el Tratamiento de la Extorsión

Período de vigencia

30+45 días (reciente ampliación)

Autoridad de gobierno que la estableció

Administración (Presidenta Xiomara Castro 2022-2026) a finales del año 2022

Objetivos

El Plan de Gobierno 2022-2026, establece como tercer eje estratégico “**el combate frontal e inteligente al delito de extorsión y lavado de activos**”, en virtud de ser esta una de las actividades ilícitas que genera afectación a los sectores económicos y a la población en general, deteriorando las condiciones para la inversión y el desarrollo humano.

Acciones concretas que se proponen desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos.

En consecuencia, la extorsión y los delitos conexos deben abordarse de manera integral por el Estado en su conjunto, requiere también el concurso de todos los actores públicos y privados para contribuir desde sus espacios a la recuperación gradual y progresiva de la seguridad ciudadana..Para ello ha establecido la Implementación del Plan referido, se requiere la dotación de nuevas herramientas jurídicas por la vía de creación o reformas jurídicas de leyes de apoyo que facilitaran:

1. Contrarrestar de manera integral la extorsión y delitos conexos
2. Desarrollo de un sistema de investigación e inteligencia efectivo contra la extorsión, el lavado de activos, el enriquecimiento ilícito y otros delitos de mayor connotación social
3. Privación de dominio de bienes de origen ilícito a estructuras criminales
4. Identificar, registrar y certificar a personas naturales y jurídicas dedicadas al rubro del transporte urbano e interurbano.
5. Modernizar la infraestructura tecnológica del sistema penitenciario
6. Fomentar la sinergia interinstitucional entre entidades del sector público (HONDUTEL, ENEE, SANAA, Alcaldía Municipal, Migración, SAR, IP, RNP y otras que coadyuvan a mejorar los procesos investigativos)

¹²⁶. Daugaard Andreas R; Aguilar Edgar y D'Aubuisson Juan Martínez; Noviembre 2022; IMPUESTO DE GUERRA”: EL FENÓMENO DE LA EXTORSIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL EN HONDURAS; ASJ; Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ; Honduras C.A.

Hasta el momento, salvo el seguimiento de índice de homicidios por comparecencia pública de la Secretaría de Seguridad, los anteriores incisos no tienen indicadores de medición de resultados y el gobierno no ha comparecido para presentar resultados durante estos 75 días.

b) Programas de formación/capacitación para funcionarios vinculaos a la seguridad pública/ciudadana

Actualmente la educación policial en general está regida por la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras y la Ley de la Carrera Policial, a su vez existe una política educativa de la Policía Nacional de Honduras, que establece dos mecanismos de ingreso a la carrera policial, para la categoría de agentes, clases y suboficiales se realizado por el Instituto Técnico Policial para la Formación Técnica no Universitaria con orientación en Seguridad Comunitaria (Clasificación CINE- 4 UNESCO). La formación dura 10 meses distribuidos en cuatro periodos de 9 semanas cada uno estudiándose 24 materias (3 con temática Derechos Humanos - DDHH), concluyendo con una práctica profesional supervisada asimismo se cuenta con Técnico Superior en Ciencias Policiales con Orientación en Seguridad Comunitaria con 19 materias (dos con temática de DDHH) en 4 periodos.

*Requisitos para ingresar*¹²⁷

1. Ser Hondureño por nacimiento.
2. Edad entre 18 y 29 años.
3. Haber aprobado como mínimo la secundaria completa.
4. Tener una estatura mínima de 1.65 mts para varones y 1.60 mts para mujeres (sin zapatos).
5. Tener buena conducta y no poseer antecedentes penales o policiales.
6. No tener problemas físicos que le impidan realizar el curso.
7. No haber sido eliminado con anterioridad del Instituto Tecnológico Policial por faltas disciplinarias.
8. No tener más de 15 libras de sobrepeso.
9. No haber sido denunciado por violación de los Derechos Humanos, violencia doméstica o intrafamiliar.
10. No estar tatuado o perforado parte del cuerpo del hombre y la mujer, en esta última en el lóbulo de la oreja solamente una perforación

¹²⁷<https://www.policianacional.gob.hn/formar-parte#:~:text=Requisitos%20para%20ingresar,-Ser%20Hondure%C3%B1o%20por&text=Edad%20entre%2018%20y%2029,poseer%20antecedentes%20penales%20o%20policiales.>

Luego cada 4 años se apertura cupos para Cursos de Ascenso de Agente de Policía a Clases I, II y III y Suboficial I, II y III de Policía, según sea el caso.¹²⁸

Otra vía de acceso a la carrera policial, es la Formación Universitaria de Oficiales de Policía a través de la Universidad Nacional de la Policía en su Academia Nacional de Policía, que a su vez constituye la Facultad donde a lo largo de 4 años los aspirantes a oficial de policía se forman pudiendo obtener una licenciatura ya sea en Ciencias Policiales, Administración Policial mediante 56 materias (1 clase sobre DDHH) o bien Especialidad Criminalística con 9 materias en tres periodos durante un año .

En cuanto a los requisitos de ingreso a la academia Academia, se establecen los siguientes:¹²⁹

1. Ser hondureño por nacimiento e hijo de padres hondureños por nacimiento.
2. Título de Educación Media aceptado por Educación Superior.
3. Edad de 18 a 23 años. (cumplidos a la fecha de ingreso)
4. Estatura mínima descalzo: hombres 1.70, mujeres 1.65 Mts.
5. Ser soltero, haberlo sido y no tener hijos.
6. No poseer tatuajes de ninguna naturaleza en su cuerpo.
7. No adolecer de impedimento físico alguno.
8. No tener antecedentes penales, ni ser de reingreso de esta u otra academia de formación de oficiales.
9. No haber sido separado de esta u otra academia de formación de oficiales por faltas graves disciplinarias.
10. No haber cesado en algún cargo público o privado por despido, debido a faltas disciplinarias o delitos.
11. Aprobar evaluaciones Psicopedagógicas.

Es de notar que a este nivel de estudios especializados no es requisito de admisión: *No haber sido denunciado por violación de los Derechos Humanos, violencia doméstica o intrafamiliar*, como se le exige a los/as aspirantes a agentes policiales.

Una vez egresados pasan a formar parte de la categoría de oficiales de policía cuyos grados policiales van desde Subinspector hasta General Director.

Dicha universidad por la vía opcional ofrece Maestría en Criminología mediante 16 materias (ver anexo 5) (incluye Diseño y Evaluación de política criminal) en 6 periodos, Maestría Académica en Seguridad Comunitaria mediante 15 materias (incluye 1 clase sobre seguridad y DDHH) en 6 periodos distribuidos en dos años.

¹²⁸Reyes Luis; 2023; entrevista sobre historia de la policía hondureña.

¹²⁹<https://www.policianacional.gob.hn/formar-parte>

También se cuenta con la Especialidad en Criminalística en un año distribuidos en tres periodos con 9 clases que abordan exclusivamente la temática.

Además de esta formación inicial se cuenta con escuelas de formación policial para la educación continua y educación especializada e inclusive formación a nivel estratégico para los grados superiores.

Actualmente se brindó un Curso Especial de Oficiales Auxiliares para captar profesionales universitarios y otorgarles un grado policial en la categoría de oficiales como parte del fortalecimiento y crecimiento institucional, ofreciendo la oportunidad a egresados universitarios (Licenciaturas en Ciencias de la Salud: Medicina General, Medicina Interna, Odontología, Enfermería, Nutrición, Psicología, Química Farmacéutica, Biología, Odontología General, Odontología Especializada; Ingenierías: Ing. Civil, Ing. Industrial, Ing. Biomédica, Ing. en Sistemas, Ing. en Tecnologías de la Información, Ing. en Desarrollo de Aplicaciones, Ing. en Operaciones y Logística; Licenciaturas: Derecho, Periodismo, Comunicación, Trabajo Social, Arquitectura, Contaduría Pública y Finanzas, Informática Administrativa, Administración de Empresas, Pedagogía, Matemática, Educación Física, Turismo, Antropología, Historia, Sociología).

Este curso especial tendrá una duración de cuatro meses, siendo el primer y único que se realiza en la institución policial bajo esta modalidad.

Requisitos para Oficiales Auxiliares

1. Ser hondureño por nacimiento, no mayor de 40 años.
2. Título universitario original y copia.
3. Aprobar los exámenes de admisión.
4. Antecedentes penales y policiales.
5. Tres fotografías a color, tamaño carné.
6. Fotocopia de documento nacional de identificación (DNI).

No obstante, en la convocatoria atendida por profesionales universitarios sucedieron hechos que todavía no hay informe oficial público de lo acaecido, como ser de que 500 aspirantes, dos hayan muerto en las pruebas físicas de aceptación y otros 34 aspirantes a Oficiales de Policía (entre hombres y mujeres) resultaron afectados (están fuera de peligro); siendo suspendido el director de la ANAPO.¹³⁰ No obstante, en el 2022 se incorporaron al Instituto Técnico Policial como producto del Curso referido, se asignaron al Instituto Técnico Policial (ITP), 21 Sub Inspectores Auxiliares de Policía, como expertos en diversas áreas del conocimiento; dichos oficiales llegaron para fortalecer

¹³⁰https://www.swissinfo.ch/spa/honduras-polic%C3%ADa_investigacion-extra%C3%B1a-muerte-de-2-aspirantes-a-oficiales-de-polic%C3%ADa-en-honduras/47894748

las áreas administrativas de la institución, cada uno atendiendo su especialidad de formación universitaria.¹³¹

Es necesario mencionar otros cuerpos de la Secretaria de Seguridad que componen la Dirección Nacional de Unidades Especiales; responsable de dirigir, diseñar, coordinar y ejecutar los programas y acciones de seguridad que requieran intervención de grupos especiales en la conservación y restablecimiento del orden público, en situaciones de fuerza mayor o caso fortuito; así como en operaciones especiales conjuntas autorizadas por el alto Mando Policial como ser: Unidad de Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES); Comando de Operaciones Especiales (COBRA); Unidad Antimotines; Unidad Aero Policial¹³². Cuya formación es de carácter especial en los centros educativos policiales.

Por último y no menos importante; es necesario mencionar a la Policía Militar del Orden Público (PMOP) cuyo principal requisito de ingreso es ser miembro activo de las Fuerzas Armadas y tener como mínimo un año de antigüedad dentro de la misma; se encuentra dentro de la Secretaria de Defensa dependiendo de Fuerzas de Tarea Interinstitucional (FUSINA).

c) Estadísticas sobre política

Es necesario denotar que no se tiene informe estadístico oficial y público sobre resultado de la aplicación del *Plan Integral para el tratamiento de la extorsión* no se sabe ¿cuántas personas han sido arrestados y judicializados bajo este esquema de combate a dicho delito?, a ello habría que agregar, la suspensión de tercer debate en el Congreso Nacional de la Ley del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad que preside la Presidenta de la República, la huelga de fiscales del Ministerio Publico y la reciente elección y toma de posesión de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Mas sin embargo, se lograron identificar para objetivos de la investigación fuentes de data Oficiales y No Oficiales, ambas de carácter confiables como ser:

La Secretaria de Seguridad: https://www.facebook.com/ITPHN/?locale=es_LA

Sitio de red social del Instituto Técnico Policial, el mismo es una fuente que no provee estadísticas para análisis correspondientes pero si tiene un formato aceptable de vinculación con la población.

<https://www.policianacional.gob.hn/unph>

Sitio portada publicitaria de la Universidad Nacional de Policía de Honduras no es dinámica para visitar ni provee en despliegue de pantalla, estadísticas para análisis correspondientes.

<https://seguridaddatosabiertos.gob.hn/#home>

¹³¹<https://www.policianacional.gob.hn/noticias/21172>

¹³²[https://www.policianacional.gob.hn/dnfe#:~:text=1.,Especial%20de%20Seguridad%20\(TIGRES\).](https://www.policianacional.gob.hn/dnfe#:~:text=1.,Especial%20de%20Seguridad%20(TIGRES).)

En este sitio el sistema engloba un conjunto de herramientas que consolida, analiza y sistematiza información sensible al género en materia de convivencia y seguridad ciudadana.-mediante la articulación Interinstitucional de al menos 7 Instituciones que han logrado consolidar una base de datos de acceso público, con más de 600,000 registros sobre delitos contra la vida, la integridad y la propiedad, además de factores asociados a la inseguridad; que contribuye a implementar políticas públicas en materia de convivencia y seguridad ciudadana con base en evidencias.

Consolida datos sobre hechos de delito sexual, embarazo de adolescente, extorsión, homicidio, hurto, lesiones, maltrato, migrante retornado, muerte por accidente de tránsito, secuestro, robo, suicidio, tráfico de personas, trata de personas, violencia doméstica, violencia intrafamiliar; desagregándolos por sexo, edad y área geográfica entre otras variables de interés correspondientes a los años 2013 al 2022; sin embargo, este último año se vuelve una limitante para la investigación en vista que la Política sujeto de investigación se implantó en la primera quincena de Dic/2022 y no publica información del 2023 al respecto.

Dicho sitio, registra 45,306 homicidios durante el periodo referido y para el año 2022 reportan 3,433; un aspecto a mencionar que dicho sitio no publica ninguna estadística sobre la extorsión.

Tabla 2. Estadística de homicidios de la Secretaría de Seguridad

Departamento	2013-2022	2022
Atlántida	3123	209
Choluteca	1064	128
Colón	1968	224
Comayagua	2683	223
Copán	2113	146
Cortés	11747	602
El Paraíso	1253	174
Francisco Morazán	8156	497
Gracias a Dios	199	11
Intibucá	825	100
Islas de la Bahía	222	40
La Paz	476	61
Lempira	1620	149
Ocotepeque	594	48
Olancho	2686	334
Santa Bárbara	2275	173
Valle	334	34
Yoro	3968	280
Total	45306	3433

El día 5 de marzo de 2023, el Comisionado General de la Policía Gustavo Sánchez en Conferencia publica de Secretaría de Seguridad de la Republica de Honduras presentó ante medios nacionales de comunicación, el siguiente comportamiento nacional de homicidios con tendencia decreciente.

La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) en su apartado de Biblioteca pública de trabajos realizados sobre Seguridad, presenta un estudio que brinda luces sobre el fenómeno delincriminal de la extorsión en Honduras titulado “Impuesto de Guerra” el fenómeno de la extorsión y la respuesta estatal en Honduras.¹³³

De acuerdo con un estudio de ASJ en 2020; la extorsión en Honduras está evolucionando, nuevos tipos de extorsionadores surgen y emplean esquemas no tradicionales para disfrazar la extorsión y dificultar la investigación criminal. El esquema de extorsión básico es: identificación e investigación de la víctima; logística con coordinador del sector y monto a requerir; entrega de carta extorsiva y/o teléfono; llamada y/o mensaje, actos de intimidación, “aspirante” recoge dinero, este último paso a mutado transformándose en pagos en depósitos bancario o medios digitales, rifas clandestinas, compra forzada de servicios o bienes (carwash, comida, etc.), prestación forzada de servicios (venta de drogas), prestamos clandestinos y uso de mensajería para entrega de dinero de extorsión, entre otros.

Sigue diciendo dicha investigación, que en Honduras se pagan alrededor de USD 737 millones al año por extorsión haciendo un promedio per cápita anual de pago por víctima de L87,500.00 (en pagos periódicos) (dato anunciado como inferido en base a los expedientes abordados).- Esto representa el 16% de la recaudación tributaria para Honduras en 2022 y este dinero financia el crimen organizado y “traga” los márgenes de ganancias de las empresas y personas hondureñas, incluyendo indirectamente las cantidades multimillonarias que se dan en subsidios al sector de transporte

Asimismo, refiéranse que el 86% de los casos en Juzgado de Letras Penal se encontraban en mora judicial; en contrario en el Juzgado en Materia de Extorsión su mora estaba en 24%. Sin embargo no es suficiente la acción judicial, pues a pesar de incrementos en denuncias, se estima que el 99% de los casos de extorsión nunca se denuncian.

d) Estadísticas de programas académicos

En cuanto a estadísticas de egresados en el sistema educativo policial periodo 2010-2023 el 90.37% son agentes policiales cabe destacar que en los años 2010, 2013 y 2020 no hubo mucha academia en el sistema, a continuación se presentan los siguientes análisis:

Tabla 3

¹³³ Daugaard Andreas R; Aguilar Edgar y D’Aubuisson Juan Martínez; Noviembre 2022; IMPUESTO DE GUERRA”: EL FENÓMENO DE LA EXTORSIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL EN HONDURAS; ASJ; Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ; Honduras C.A.

FORMACION DE TALENTO HUMANO EN SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL 2010-2023															
Formados/as	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	Acumulado periodo
Oficiales Regulares	59	41	70	53	110	109	0	125	55	126	70	104	60	0	982
Agentes	494	467	364	796	254	1112	2369	2698	2236	1984	407	1636	717	402	15936
Oficiales de Servicio	0	0	53	0	0	0	24	43	0	62	0	49	61	0	292
Oficiales Auxiliares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423	423
Totales Anuales	553	508	487	849	364	1221	2393	2866	2291	2172	477	1789	838	825	17633
* a Marzo															

Fuente: Elaboración propia con datos de Unidad de Registro UNPH; Unidad de Docencia; 2023

Tabla 4

FORMACION DE TALENTO HUMANO EN SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL 2010-2023															
Formados/as	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	Total
Oficiales Regulares	6.0%	4.2%	7.1%	5.4%	11.2%	11.1%	0.0%	12.7%	5.6%	12.8%	7.1%	10.6%	6.1%	0.0%	100.0%
Agentes	3.1%	2.9%	2.3%	5.0%	1.6%	7.0%	14.9%	16.9%	14.0%	12.4%	2.6%	10.3%	4.5%	2.5%	100.0%
Oficiales de Servicio	0.0%	0.0%	18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	8.2%	14.7%	0.0%	21.2%	0.0%	16.8%	20.9%	0.0%	100.0%
Oficiales Auxiliares	0	0	0	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Totales Anuales	2.3%	1.8%	6.9%	2.6%	3.2%	4.5%	5.8%	11.1%	4.9%	11.6%	2.4%	9.4%	7.9%	25.6%	100.0%
* a marzo															

Fuente: Elaboración propia con datos de Unidad de Registro UNPH; Unidad de Docencia; 2023

Observando la cantidad de fuerza policial que debería tener la Republica de Honduras, conforme a la población actual y siguiendo normativa ONU¹³⁴ sería:

Tabla 5

	Propuesta	Habitantes	Policias	Poblacion	Formula	# Ideal de funcionarios
ONU	Data	100000	300	9695878	$(\text{Poblacion Total}/100000) \times 300$	29088

Fuente: elaboración propia

e) **Confianza:** Otro elemento a considerar en el presente análisis es el **grado de confianza** en el sistema democrático (DECRECIENTE) y confianza en la policía (MUY BAJA); lo cual se puede medir en el informe de Latinobarómetro 2021.

Conclusiones

1.- La Republica de Honduras, desde hace 3 quinquenios no tiene política pública de seguridad de fácil perfilación legislativa (marco jurídico no integral ni complementario, decretos gubernamentales

¹³⁴ FICHAS INFORMATIVAS; SITUACIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA PENAL EN EL MUNDO; 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal Salvador, Brasil, 12 a 19 de abril de 2010.

en distintos momentos, reformas legales disruptivas, creación de Leyes sobre Antimaras, Secretos, Inteligencia, Contra el Financiamiento del Terrorismo, Intervención de las Comunicaciones; entre otros) ni de seguimiento a la misma por parte de los actores de control social. y no se sigue la Visión país 2010-2038.

2.- Existe una decreciente confianza ciudadana en el sistema político y a la policía nacional y pares, en paralelo con una creciente problemática de violencia y tipos de criminalidad enclaustrada en el país que ejercen una fuerte presión migratoria hacia EUA y España provocada por altos índices de percepción de corrupción y un modelo económico estancado.

3.- La Secretaria de Seguridad de la Republica de Honduras se encuentra frente a una transición institucional de un Modelo de Seguridad Nacional con data de 60 años en la vida nacional a un Modelo de Seguridad Ciudadana con enfoque Comunitario y Preventivo y ello inicia en estos momentos con una estrategia gubernamental de respuesta temporal a un problema de seguridad que más reciente la población como lo es la extorsión y violencia este último con índice de homicidios de 30-40 (tres veces superior al del hemisferio)

4.- Hay una necesidad apremiante de superar la escasez de estadísticas actualizadas sobre el delito y la justicia penal a escala nacional para conocer con más exactitud la situación de la delincuencia en el país.

5.- Al interno del Sistema de Seguridad hay una ausencia de política de prevención del delito incluyendo la extorsión.

6.- Actualmente la educación policial en general está regida por la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras y la Ley de la Carrera Policial, a su vez existe una política educativa de la Policía Nacional de Honduras, que establece dos mecanismos de ingreso a la carrera policial para categoría de agentes, clases y suboficiales:

-Instituto Técnico Policial:

a.1 Formación Técnica no Universitaria con orientación en Seguridad Comunitaria 24 materias (3 con temática DDHH)

a.2 Técnico Superior en Ciencias Policiales con Orientación en Seguridad Comunitaria con 19 materias (dos con temática de DDHH).

a.3 Cursos de Ascenso de Agente de Policía a Clases I, II y III y Suboficial I, II y III de Policía, según sea el caso

-Universidad Nacional de la Policía en su Academia Nacional de Policía:

b.1 Formación Universitaria de Oficiales de Policía 56 materias (1 clase sobre DDHH) es de notar que a este nivel de estudios especializados ***no es requisito de admisión: No haber sido denunciado***

por violación de los Derechos Humanos, violencia doméstica o intrafamiliar, como se le exige a los/as aspirantes a agentes policiales en el ITP.

b.2 Maestría en Criminología mediante 16 materias (incluye Diseño y Evaluación de política criminal)

b.3 Maestría Académica en Seguridad Comunitaria mediante 15 materias (incluye 1 clase sobre seguridad y DDHH)

b.4 Especialidad en Criminalística; 9 clases.

b.5 Curso Especial de Oficiales Auxiliares (S/D)

-Policía Militar del Orden Público (PMOP) cuyo principal requisito de ingreso es ser miembro activo de las Fuerzas Armadas y tener como mínimo un año de antigüedad dentro de la misma.

Actualmente la fuerza policial y por ende el sistema educativo policial tienen un déficit al estar muy por debajo de 29,088 elementos (norma ONU) y además insuficientes oficiales formados en un Modelo de Seguridad Ciudadana con enfoque Comunitario y Preventivo, requiriéndose forzosamente el acompañamiento de las Fuerzas Armadas en el estamento de FUSINA como compensación de fuerza para enfrentar problemática delincencial con una misma característica compartida: *insuficiente educación en Derechos Humanos y coordinación interinstitucional*.

El inciso anterior tiene un efecto diminutivo del número idóneo de funcionarios necesarios para operar en favor de la justicia (Jueces, Fiscales y Defensores) cuyo dígito de cálculo inicia con el número de 300 policías por cada 100 mil habitantes.

El no contar con una **Ley del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad**, obliga al aparato estatal a ser reactivos y en forma no articulada y presupuestariamente no eficiente; obstaculizando la creación de estrategias de **prevención social del delito** (aumentar el acceso a bienes sociales como la salud, un entorno seguro y sano, el empleo y la educación, los objetivos de prevención social del delito reducen los factores que impelen a los ciudadanos marginados a recurrir al delito como oportunidad de carrera viable); **prevención comunitaria del delito** (cambiar las condiciones de vida de los vecindarios que sufren privaciones y bajos niveles de cohesión social, en que son altos los riesgos de que se involucren en el delito o sean sus víctimas) y la **prevención situacional del delito** (reducir las oportunidades e incentivos para los transgresores, maximizando los riesgos de que sean atrapados y minimizando los beneficios del delito mediante técnicas como el diseño ambiental satisfactorio de los espacios públicos y la vivienda, y la prestación de asistencia a las víctimas)¹³⁵

¹³⁵ FICHAS INFORMATIVAS; SITUACIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA PENAL EN EL MUNDO; 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal Salvador, Brasil, 12 a 19 de abril de 2010.

Las instituciones del Estado y no estatales de CONTROL SOCIAL no están cumpliendo su cometido; por ello, la problemática de violencia y criminalidad NO ES UN PROBLEMA POLICIAL...ES UN PROBLEMA SOCIAL.

Recomendaciones

La Republica de Honduras debe contar con una Ley del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad; cuyo Plan Estratégico este alineado a la Visión País 2010-2038 y procure estar alineado estratégicamente a directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito, así: .

1. Dirección del Gobierno en todos los niveles con el fin de crear y mantener un marco institucional para la prevención del delito.
2. Integración de la prevención del delito en las políticas de desarrollo socioeconómico.
3. Fomentar y gestionar la cooperación entre las instituciones estatales, la sociedad civil y el sector empresarial.
4. Sostenibilidad y responsabilidad, sobre todo mediante la provisión de fondos adecuados a largo plazo para establecer, mantener y evaluar los programas.
5. Medidas basadas en el conocimiento.
6. Respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y la promoción de una cultura de legalidad.
7. Análisis de los vínculos entre la delincuencia local y la delincuencia organizada transnacional.
8. Diferentes estrategias para grupos especiales, en particular para jóvenes, hombres y mujeres y miembros vulnerables de la sociedad.

Establecer un programa de captación y retención de fuerza policial que logre tener y educar 30,120 funcionarios/as para el año 2025 con una presencia inversa de elementos de las fuerzas armadas.

Atender la necesidad apremiante de superar la escasez de estadísticas actualizadas sobre el delito y la justicia penal a escala nacional para conocer con más exactitud la situación de la delincuencia en el país.

En cuanto a la currícula formativa del sistema educativo policial debe tener ejes transversales de Modelo de Seguridad Ciudadana con enfoque Comunitario y Preventivo. y exigir universalmente a la comunidad de educandos “No haber sido denunciado por violación de los Derechos Humanos, violencia doméstica o intrafamiliar”.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN GUATEMALA

*Pedro Trujillo Álvarez*¹³⁶

Una introducción necesaria

Las Constituciones de la mayoría de los países contemplan, en sus primeros artículos, la importancia de que el Estado sea garante del imprescindible ambiente de seguridad que necesita el ciudadano para desarrollarse. Sin suficiente seguridad es imposible emprender otras acciones, y la justificación del Estado como entidad política se ha construido tradicionalmente -entre otros- sobre un pilar fundamental: la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio.

El presente trabajo investiga y analiza el resultado de las políticas públicas de seguridad ciudadana¹³⁷ en Guatemala, con énfasis especial en los últimos diez años.

Para ello, se inicia por identificar la estructura de seguridad nacional, los marcos legales que la sustentan, las políticas públicas implementadas -en sus distintas opciones: planes, estrategias, ejes fundamentales, etc.- y, sobre todo, el resultado de su aplicación avalado por cifras y otros indicadores.

Para una mejor comprensión y descripción, el trabajo se enmarca en el ambiente histórico, social y político del país y de su entorno, sin el cual no es posible establecer un marco necesario para el análisis, especialmente en el caso de Guatemala donde hubo un prolongado conflicto armado interno con incidencia directa en la seguridad.

Este trabajo académico, no pretende, en modo alguno, ir más allá de comentar los resultados obtenidos de diversas fuentes y que se evidencian con números que presentan instituciones públicas y privadas. No obstante se llegará a ciertas conclusiones, lo que permitirá hacer una breve reflexión

¹³⁶ Actualmente se desempeña como Profesor en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y en la Facultad de Derecho de la Universidad Francisco Marroquín, así como Director de estudios de postgrado de la Universidad Da Vinci, ambas instituciones de educación superior de Guatemala; Código ORCID <https://orcid.org/0009-0002-0070-1387>

¹³⁷ Entendida como: el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. (PNUD). Se utiliza el concepto de seguridad ciudadana y no el de seguridad pública porque, aunque ambas se preocupan por la integridad y el bienestar del ser humano, la primera -tal y como muchos autores consideran- es de un alcance más amplio. Mientras la pública se puede entender como una labor de “arriba hacia abajo”, es decir de ciertas instituciones del Estado que deben de proporcionar un servicio -una función- para garantizar que los habitantes puedan desarrollar con tranquilidad sus actividades, la ciudadana requiere de una acción integrada en la que intervine no solamente el Estado, sino que requiere de actuaciones cooperativas con participación de los habitantes y otras organizaciones públicas y privadas. La pública preservar el orden y la paz; la ciudadana se extiende a aspectos relacionados con la democracia, el fortalecimiento de valores, la calidad de vida, y otros.

sobre la validez del marco teórico, del legal y de los resultados numéricos disponibles hasta el momento.

En Guatemala, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países occidentales, la Constitución política señala, en su artículo 244, que: “*El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior*”. La policía, como institución pública normalmente encargada de la seguridad interior¹³⁸ (ciudadana), no figura en la constitución con la única salvedad de las policías municipales.¹³⁹

Por lo tanto, al abordar el tema de las políticas públicas de seguridad -y en función de lo indicado- se hace necesaria una reflexión previa sobre el papel legal del ejército nacional¹⁴⁰, además de otros tres pilares en que se sustentan el diseño e implementación de dichas políticas. A saber:

- a) El conflicto armado interno, finalizado en 1996 y que se prolongó por treinta y seis años.
- b) Los altos índices de violencia en el país.
- c) La escasa confianza ciudadana en las diversas instituciones públicas, lo que repercute en la reducción de la colaboración ciudadana con sus autoridades.

Sin un análisis conjugado de esos factores es difícil explicar las políticas públicas de seguridad e intentar comprender la situación actual respecto de ellas. El debate político y público de casi todo lo que ocurre en país, especialmente en los temas de seguridad, desarrollo y justicia, está enmarcado por la sensación social del impacto de cada uno de esos factores.

a) El conflicto armado interno

En diciembre de 1996, la firma de la Paz Firme y Duradera puso fin a treinta y seis años de conflicto armado interno. En los Acuerdos de Paz (1996)¹⁴¹ se proponían modificaciones a la constitución para adecuar dicho marco legal a esos principios generales asignados a las fuerzas y cuerpos de seguridad

¹³⁸ La constitución habla de “seguridad interior” y debe de interpretarse en la acepción más amplia desarrollada en la Doctrina de Seguridad Nacional, imperante en décadas pasadas. No es únicamente un espacio de empleo de efectivos para seguridad, sino una noción doctrinaria más extensa de la que se ha encargado la literatura especializada. Véase: Moloeznik, M.P. (2019). Seguridad interior, un concepto ambiguo. Revista IUS, vol.13 no.44.

¹³⁹ Artículo 259.- Juzgado de Asuntos Municipales. Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde. Hay todo un estudio que visualiza las competencias municipales reducidas a temas no relacionados con la seguridad, e incluso artículos de la Ley de la Policía Nacional Civil (PNC) que los prohíben. En todo caso, pareciera que con algunas reformas se podría utilizar esas policías como apoyo o descarga de parte del trabajo que ahora, en exclusiva, realiza la PNC. Se trata de conformar un sistema más integrado (formación, capacitación, procedimientos, interoperabilidad, funciones, etc.) que optimice los recursos existentes. Véase estudio, Policía Municipal y Seguridad Ciudadana (2022). En: <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2022/07/Polici%CC%81a-Municipal-y-Seguridad-Ciudadana-VF.pdf>

¹⁴⁰ La denominación oficial en Guatemala es la de “Ejército de Guatemala”. Sin embargo, a los efectos de este trabajo utilizaremos indistintamente ese vocablo o los de fuerzas militares o fuerzas armadas.

¹⁴¹ Especialmente en el Acuerdo sobre fortalecimiento de poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática y en el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. En: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/44084.pdf>

del Estado en la mayoría de los países occidentales. Las citadas reformas promovían, entre otras muchas cuestiones, cambios en la misión del ejército y la inclusión de un artículo referido a la policía:

- El Ejército de Guatemala es una institución permanente al servicio de la Nación. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia;
- La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles. La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones, Ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil.

Como resultado, en 1999 se llevó a cabo una consulta popular en la que se sometieron a votación determinados cambios a la constitución, entre ellos algunos para que tanto el ejército como la policía figurasen en aquella y poder separar la seguridad interior de la exterior, así como definir con precisión las instituciones responsables de cada cometido. No obstante, la mayoría de la ciudadanía optó por el “no” y la constitución nunca fue modificada¹⁴². Desde aquel entonces, y hasta la fecha, ninguna otra propuesta ha sido planteada para modificarla, e incluso se ha relegado al olvido el contenido de los Acuerdos de Paz.

Al no producirse los cambios legales, y mientras la Policía Nacional Civil (PNC) se constituía - además de crearse las correspondientes instituciones de inteligencia civil-, se siguió operando -total o parcialmente- con unidades militares. Con el paso de los años, la PNC se fue haciendo cargo progresivamente de distintos aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, si bien con participación militar (patrullas combinadas) según los casos y ocasiones, así como el gobierno en el poder y la situación de inseguridad sentida y reclamada por el ciudadano.

En el fondo, se continuó empleando un modelo mixto que había surtido efecto durante el conflicto armado interno y al que la ciudadanía estaba habituada. En ese ambiente se podían escuchar protestas de distintos grupos y reclamos de otros -según los intereses o la ideología política- por la exclusión o el empleo de fuerzas militares en labores de seguridad ciudadana. Un país que finalizaba un prolongado conflicto armado interno exteriorizaba sus deseos -en época de postconflicto- desde puntos de vista

¹⁴² Con apenas un 18,55% del padrón electoral, ganó el no con un 55.6%. En: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/triunfa-el-no-en-consulta-sobre-acuerdos-de-paz/> Más detalle en: <https://myrnamack.org.gt/historial/images/folletos/La%20consulta%20popular%20y%20las%20reformas%20constitucionales.pdf> Diversas opiniones y análisis en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wp243_la_consulta_popular_y_el_futuro_d_el_proceso_de_paz_en_guatemala.pdf

opuestos, lo que a la fecha todavía es una realidad percibida y expresada en diferentes proyectos políticos y grupos ciudadanos.

b) El alto índice de violencia en el país

Los elevados índices de violencia¹⁴³ que padece la ciudadanía guatemalteca han permitido ofrecer desde la política -y como una solución paliativa- el empleo de las fuerzas armadas¹⁴⁴ en misiones de seguridad. Y no solamente hay posiciones en contra del empleo de militares, también, y en muchas ocasiones, es la población la que hace el reclamo en beneficio de su seguridad inmediata. Un círculo “vicioso-virtuoso” que justifica la acción política desde el reclamo ciudadano, y viceversa. La apreciación de Montes J. (2017) sigue vigente cuando justifica la participación de fuerzas combinadas (policiales-militares) motivada por el incremento en la escalada criminal y la violencia en la región, con apoyo, incluso de material donado por los Estados Unidos:

La espantosa escalada criminal y de violencia en el que se conoce como el Triángulo del Norte de Centro América (Guatemala, El Salvador y Honduras (ha sido respondida por los gobiernos correspondientes recurriendo a las Fuerzas Armadas en apoyo o sustitución de la policía. En Guatemala se constituyeron fuerzas de tarea interagencial. Fuertemente apoyadas por los EEUU, en El Salvador se crearon fuerzas especiales compuestas por militares y policías; en tanto en Honduras el Congreso decidió otorgarle a las FFAA poderes policiales independientes.

De esa cuenta, en una “zona gris”, legalmente confusa, con ausencia de debate público, débil institucionalidad y fuertes reclamos sociales, además de mala gestión política -en general-, se dan las condiciones ideales para “una tormenta perfecta”. Ello permite -e incluso potencia- el uso de fuerzas militares en tareas de seguridad, a pesar de la ineficiencia señalada por autores como Gómez Rosa (2010-149):

La realización por las Fuerzas Armadas de labores de seguridad ciudadana lucha contra la delincuencia organizada, intervenciones con ocasión de catástrofes naturales y otras diversas tareas humanitarias en apoyo de la sociedad es indicativo de la falta de mecanismos de seguridad, protección civil y servicios sociales más que una muestra de la necesidad de los ejércitos. Además, hay que considerar que la utilización de la costosa organización militar para la realización de estas labores es ineficiente en términos de coste-beneficio.

¹⁴³ Guatemala ocupa el puesto 106 de 163 países en el Índice de Paz Global 2022, es el número 7 de los países centroamericanos-caribeños (incluido México), y solamente hay 8 países con peor calificación en América Latina, aunque el índice reconoce una ligera mejoría. El peor subindicador es *Societal Safety and Security domain*, lo que incide en la percepción social y política indicada. En: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2022>
El número de homicidios anuales y la tasa por 100,000 habitantes han sido: 4,772 homicidios y 30.69 (2015); 4,520 y 28.56 (2016); 4,428 y 27.52 (2017); 3,885 y 23.77 (2018); 3,561 y 21.45 (2019); 2,572 y 15.26 (2020); 2,830 y 16.54 (2021); 2,983 y 17.19 (2022). En: <https://www.dialogos.org.gt/sites/default/files/2023-01/Informe%20Homicidios%20Diciembre%202022.pdf>

¹⁴⁴ La denominación oficial en Guatemala es la de “Ejército de Guatemala”. Sin embargo, a los efectos de este trabajo utilizaremos indistintamente ese vocablo o los de fuerzas militares o fuerzas armadas.

En pocas palabras, la delincuencia común, pero también un tipo de violencia más “específica” como la generada por grupos armados internos, el crimen organizado o las maras¹⁴⁵, representan un flagelo constante en el país y demandan propuestas de políticas públicas y decretos de situaciones especiales en muchos casos. El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) precisa en su informe 2021 el impacto de las maras en la región, pero también la incidencia en el nivel de violencia:

Otros seis países americanos -Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Venezuela- experimentaron altos niveles de violencia armada en 2021 y también fueron definidos por el SIPRI como países con conflictos armados por el número de víctimas mortales en enfrentamientos.

Dos de las bandas urbanas más tristemente célebres de América -la Mara Salvatrucha (MS13) y Calle 18- tienen una influencia especialmente fuerte en los tres países. El Salvador y Guatemala presenciaron un crecimiento de la violencia, el autoritarismo y la corrupción en 2021¹⁴⁶.

Esas “nuevas amenazas” citadas suelen ser difícil de enfrentar únicamente por unidades policiales. En muchos países se ha promovido la colaboración interinstitucional (militares-policías), creado fuerzas intermedias u organizado fuerzas de tarea. Por otra parte, los grupos armados internos y las maras son amenazas muy específicas del espacio centroamericano, lo que requiere una especial atención en su confrontación porque no siempre responde a parámetros internacionales en materia de seguridad ni son bien percibidas, desde una observación tradicional, determinadas medidas que puedan adoptarse. Dicho lo anterior, ciertas estrategias de seguridad internacional contemplan la posibilidad de ser alcanzados por esas amenazas:

Así, no debemos ser ajenos a las tensiones sociales y delincuenciales que están sucediendo en distintas regiones latinoamericanas, que pueden suponer un desplazamiento de las bandas criminales, maras y otras organizaciones hacia España y la Unión Europea, por lo que se hace necesario prever su detección temprana y tratamiento.¹⁴⁷

En resumen: el análisis es complejo y requiere de un conocimiento preciso de la situación, el entorno, el ambiente y la capacidad de las fuerzas del orden.

c) La confianza en las diversas instituciones

La falta de confianza institucional, especialmente en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dificulta la acción política en el momento de emprender reformas legales necesarias con vistas a adoptar una política de Estado apoyada por la mayoría de los partidos políticos.

Desde hace más de una década no ha cambiado lo que afirmaran Selingson & Smith en un informe de la Universidad de Vanderbilt: *“Se encuentra que a lo largo de las Américas los encuestados confían*

¹⁴⁵ De interés sobre maras: Entre la 13 y la 18: inseguridad y violencia en Centroamérica (2018). El Orden Mundial en el siglo XXI. También: Crimen organizado y maras en el Triángulo Norte de Centroamérica. En: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO64_2021_GARBAE_Crimen.pdf

¹⁴⁶ En: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-10/yb22_summary_esp.pdf

¹⁴⁷ Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. En: <https://www.dsn.gob.es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>

más en la Iglesia Católica y el Ejército, mientras que instituciones políticas como el congreso y los partidos políticos generan poca confianza entre los ciudadanos” (2010).

Esa falta de confianza general -que contrasta con la positiva percepción de las fuerzas armadas- se pone de manifiesto en diferentes estudios, como el publicado por Keefer, P y Scartascini (2022). Las policías gozan de baja credibilidad y apoyo social¹⁴⁸, lo que “obliga” a la búsqueda de consensos políticos y marcos legales de cooperación interinstitucional:

Sabemos, sin embargo, que las poblaciones de los países están muy conscientes del alto grado de corrupción de servicios específicos del Estado. Por ejemplo, la policía, donde importantes segmentos de las poblaciones de países declaran que sus policías son corruptas. (Dammert y Lagos, 2012).

El panorama descrito hace posible incorporar en la decisión política aspectos que avalan el uso de fuerzas militares, legitimado tanto por marcos normativos como por una población que exige a sus gobernantes más seguridad, y que en ocasiones no es ofrecida por debilidad institucional, falta de recursos o desbordamiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Como resultado, el gobernante de turno se encuentra en la disyuntiva de emplear efectivos militares, pero también con una oportunidad para que cierta oferta política se adecúe a las demandas sociales, y la incluye en sus propuestas de gobierno, especialmente en momentos electorales o de competencia por el poder. Lo anterior se ve reforzado por exigencias de sectores productivos, en el sentido de que los altos costos agregados a la inseguridad repercuten en la competitividad frente a otros mercados externos más estables¹⁴⁹.

La práctica en la región ha sido emplear las fuerzas armadas en la lucha contra las maras y la criminalidad común y organizada, y es frecuente ver a la policía nacional acompañada de efectivos militares e incluso a las policías locales o municipales, consecuencia de reclamos ciudadanos o de decisiones políticas que consideran que el empleo de los ejércitos coadyuva a una mejor seguridad pública.

1. La estructura de Seguridad en Guatemala: marcos legales

No es hasta el año 2008 que se inicia la creación de la estructura de lo que se ha denominado Sistema Nacional de Seguridad, con lo que se definen *“las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, ...”*,¹⁵⁰ además de diferentes conceptos asociados, y se

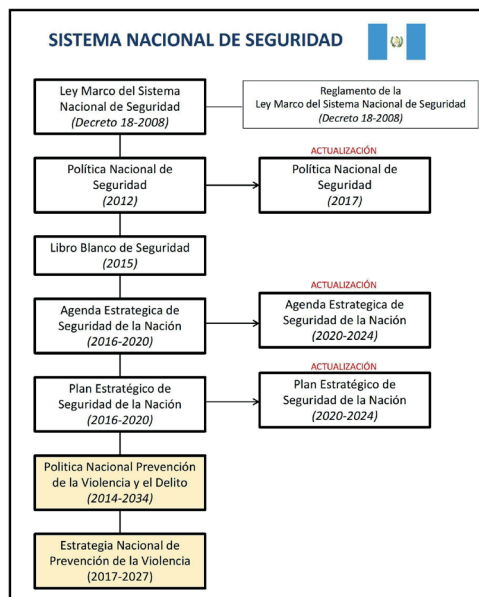
¹⁴⁸ Una política adoptada por la PNC guatemalteca para mejorar su imagen ha sido la colaboración en la recuperación de espacios públicos. En: <https://mingob.gob.gt/mejora-percepcion-de-la-pnc-ante-recuperacion-de-espacios-publicos/>

¹⁴⁹ Guatemala ocupa el puesto número 43 entre los países con mayor costo de la violencia, cifrado en 9% del producto Interno Bruto (PIB). Índice de Paz Global 2022. En: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2022>

¹⁵⁰ Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (art. 1).

establece la organización que integrará el sistema de dirección, planificación y gestión de la política de seguridad.

Más tarde, en 2012, se publicó la “Política Nacional de Seguridad”, reemplazada posteriormente por una nueva edición de 2017. En esta última se vuelve a incluir la implementación -vigente desde 2014- “del Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria, que constituye la respuesta policial a la creciente necesidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana y en consecuencia, coadyuva con la Seguridad de la Nación”¹⁵¹, pero también de cómo “El impulso de las nuevas amenazas transnacionales trasciende a la dimensión de la seguridad interior” y de la consolidación, todavía en proceso, del modelo policial nacional. Esto último, que se suele repetir en muchas normas, deja la puerta abierta a continuar implicando fuerzas militares en espacios de seguridad ciudadana.



Como consecuencia y continuación de lo anterior, en 2014 se hace pública la “Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito. Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica (2014-2034)”, primer documento que recoge líneas estratégicas de las tres dimensiones de la Política Nacional: prevención del delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica, y distintos ejes relacionados con ella:

- Violencia armada
- Violencia contra la mujer
- Violencia contra la niñez

¹⁵¹ Política Nacional de Seguridad 2017. (Pág. 10-17)

- Violencia contra la adolescencia y la juventud
- Violencia vial y accidentes de tránsito

Además, se definen los objetivos generales, específicos y líneas de acción referentes a cada uno y se fijan ciertos parámetros numéricos (pág. 87) que encuadran los distintos niveles de seguridad (crítico-alto-moderado-leve-libre de violencia) de homicidios, lesiones, robos y hurtos, violencia contra la mujer y delitos sexuales por 10,000 habitantes, las cinco áreas sobre las que se construye el modelo de observación del desempeño de la política nacional de seguridad.

Es a partir de ese momento, que se cuenta con diferentes niveles de referencia que determinan el punto de partida de la situación de entonces -lo que se incluye en el informe- y permite continuar con el análisis en el futuro, que es lo que este trabajo pretende hacer en función de la evolución de dichas cifras.

En 2015, se publicó el Libro Blanco de la Seguridad en el que se dice:

[...] la visión de seguridad y desarrollo atraviesa nuevos e inéditos rumbos que facilitan su fusión, caracterizados por la presencia de actores y amenazas transnacionales, riesgos ambientales y provocados por el hombre que demandan acciones de la sociedad y sus instituciones para transitar con certeza hacia condiciones superiores de bienestar social, económico y político.

La cultura de seguridad se centra en el desarrollo del ser humano y anima a una nueva forma de planificación en la que deberán concurrir todos los sectores políticos y sociales del país. También indica que *“La planificación a través de las políticas públicas se revitaliza con la demanda ciudadana, con interés de participar en la atención de los asuntos de gobierno y del Estado”*¹⁵², y promueve el diseño e implementación de políticas públicas efectivas que integren los esfuerzos institucionales en una misma dirección (pág. 64).

Más tarde, en 2016, se aprobó la *“Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación”*, con actualización posterior (2020-2024). En la primera edición (2016-2020) se definieron los cinco lineamientos estratégicos de la Política Nacional de Seguridad¹⁵³:

1. Institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad
2. Seguridad Interior Democrática
3. Seguridad Exterior
4. Gestión de Riesgos y Defensa Civil Proactiva
5. Inteligencia Estratégica de Estado

El segundo documento (2020-2024), mucho más reducido que el primero, reconoce que las fuerzas policiales y militares nacionales están en desventaja respecto del fortalecimiento del crimen organizado, y prevé para 2024 *“incrementar en un 2% la presencia del Ejército en las áreas*

¹⁵² Libro Blanco de Seguridad (2015). (Pág. 54).

¹⁵³ Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación (2016-2020). (Pág. 15)

fronterizas y así mejorar la defensa y la seguridad de 5,255,327 habitantes, así como 72,746 kilómetros cuadrados de superficie en la región fronteriza” (pág. 16). De nuevo, como en otras ocasiones, se alude a la presencia militar como un elemento fundamental de la política de seguridad nacional.

El “*Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (2020-2024)*” -actualización del anterior de 2016- contempla, dentro del objetivo específico de: desarrollar mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración interinstitucional para eficientizar las acciones de prevención, disuasión y combate al crimen organizado y a la delincuencia común, fortaleciendo capacidades instruccionales, el de “*Actualizar el diseño de la fuerza del Ejército de Guatemala y de las fuerzas de seguridad pública, (organización, equipamiento, entrenamiento, despliegue, logística e infraestructura policial y militar) en función constitucional y en materia específica*”¹⁵⁴. Como puede observarse es recurrente, en casi todos los documentos, la mención al estamento militar.

2. Análisis de datos

Tal como se ha mencionado, el documento “*Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito. Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica (2014-2034)*” recoge una matriz (ver gráfico 1) que define cinco niveles (de crítico a libre de violencia y delitos), en función de la tasa de criminalidad por 10,000 habitantes¹⁵⁵.

El rango establecido para cada uno de los cinco niveles:

.... se basa en cuatro grupos percentiles, contruidos con registros administrativos de la Incidencia Delictiva de los años 2002 al 2012. Los rangos uno y dos contienen los casos comprendidos hasta el percentil 25; el rango tres, los comprendidos entre los percentiles 26 y 50; el cuatro, los comprendidos entre los percentiles 51 y 75, y el quinto, los casos por encima del percentil 75.

En el caso de los rangos definidos para los homicidios, se tomó en consideración que la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como epidemia una tasa que sobrepasa los 10 homicidios por 100,000 habitantes, por lo cual los niveles moderado y alto se basó en su definición.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (2020-2024). (Pág. 11)

¹⁵⁵ La mayor parte de las publicaciones presentan la tasa de homicidios por 100,000 habitantes. En este trabajo se utilizarán ambas para respetar el texto oficial.

¹⁵⁶ Esta última frase adjudicada a la OMS parece ser incorrecta, tal y como explican algunos medios y foros, aunque se haga referencia a ella. En: <https://www.rfi.fr/es/contenu/20190710-factcheck-no-ni-la-oms-ni-la-onu-usan-la-expresion-epidemia-de-homicidios>

NIVEL	Gráfico 1 Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)				
	HOMICIDIOS	LESIONES	ROBOS Y HURTOS	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	DELITOS SEXUALES
CRITICO	>2.43	>4.83	>5.95	>2.61	>0.76
ALTO	(0.99-2.43)	(2.63-4.83)	(2.68-5.95)	(1.45-2.62)	(0.46-0.76)
MODERADO	(0.50-0.99)	(1.24-2.63)	(1.19-2.68)	(0.76-1.45)	(0.27-0.46)
LEVE	(0.01-0.50)	(0.01-1.24)	(0.01-1.19)	(0.01-0.76)	(0.01-0.27)
LIBRE VIOLENCIA Y DELITOS	0	0	0	0	0

Fuente: Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica (2014-2034). Pág. 87

Siendo la idea fundamental de este trabajo evaluar el resultado de las políticas públicas en materia de seguridad, no se entra a valorar la pertinencia en la definición de los niveles utilizados, y será sobre la base de esos indicadores establecidos por la administración pública que se analizará el resultado de las distintas actuaciones de seguridad en todo el país. A lo sumo, se desagregará cada uno de los aspectos específicos contemplados en la matriz del documento por municipios o delitos, para una mejor comprensión.

Del mismo se deduce que:

1. El año 2017 es un punto de inflexión. Se refleja un cambio importante en la clasificación de todos los tipos delictivos, producto de una tendencia a la baja que se venía observando con anterioridad. A partir de ese año, se reducen de nivel cuatro de los cinco delitos contemplados (el otro -robo y hurtos- lo había hecho en 2014).
2. En el año 2022 (2021 en algún caso) se observa un pequeño incremento del número de homicidios, lesiones y robos y hurtos, no así en delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y los sexuales. Recordemos que ese año es “la salida” de la pandemia del COVID-19.¹⁵⁷

Tomando en consideración dos zonas de análisis: la nacional y la municipal, y vistos los resultados obtenidos en la primera de ellas -mostrados en el gráfico anterior-, en la municipal se observan notables mejoras según el emplazamiento del municipio de qué se trate.

¹⁵⁷ Al cierre de este trabajo (13 de abril 2023) el número de homicidios en lo que va de año es de 773, muy por debajo de los 904 de 2022, en el mis periodo de tiempo y similar a los 770 de 2021.

Fuente: Ministerio de Gobernación

Gráfico 2
Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)

AÑO	Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)				
	HOMICIDIOS	LESIONES	ROBOS Y HURTOS	VIOLENCIA INTRAFAMILAR	DELITOS SEXUALES
2012	3.49	4.12	1.35	1.36	0.44
2013	3.49	4.00	1.29	1.38	0.45
2014	3.27	3.90	1.08	1.37	0.40
2015	3.07	3.78	0.98	1.20	0.39
2016	2.86	3.71	0.93	1.16	0.36
2017	2.75	3.24	0.70	0.84	0.34
2018	2.38	2.60	0.59	0.69	0.25
2019	2.14	2.02	0.46	0.56	0.21
2020	1.53	1.54	0.70	0.71	0.16
2021	1.65	1.48	0.78	0.62	0.17
2022	1.72	1.55	1.00	0.47	0.13

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC y dialogos.org.gt

Ante la dificultad de reseñar individualmente los más de trescientos municipios, se presenta un cuadro comparativo (gráfico 3) que incluye los resultados agrupados de 2013 y los del pasado año 2022, en los que se puede apreciar la evolución general municipal relacionada con el nivel de alerta.

Gráfico 3
Evolución de los Municipios según su incidencia delictiva de homicidios (años 2013 y 2022)

Tipo de delito	Nivel	Tasa por 10,000 habitantes	Total Municipios 2013		Total Municipios 2022	
			Cantidad	%	Cantidad	%
Homicidio	Critico	>2.44	135	40.5%	63	18.4%
	Alto	1.00-2.43	66	19.8%	70	20.6%
	Moderado	0.51-0.99	43	12.9%	42	12.3%
	Leve	0.01-0.50	37	11.1%	49	14.4%
	Libre de violencia	0	52	15.6%	117	34.3%

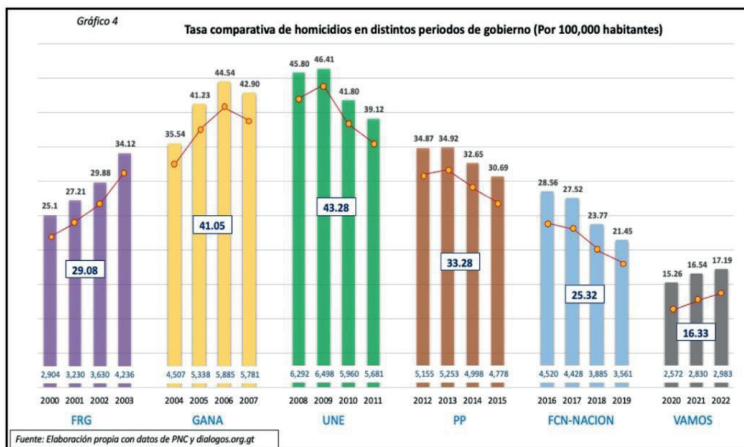
Fuente: Elaboración propia con datos de PNC y dialogos.org.gt

En cuanto al porcentaje de municipios en “nivel crítico” se ha reducido sustancialmente y, contrariamente, incrementado el número de aquellos que están libres de violencia y, en menor medida, los que se incluyen

en el “nivel leve”. Por su parte, los “niveles alto y moderado” observan porcentajes muy similares en ambos periodos de tiempo. En conclusión: se aprecia una mejora sustancial en la seguridad municipal.

Es oportuno resaltar que esa reducción no se ha logrado en un periodo de gobierno. Esto es, no puede atribuirse el éxito de los resultados que se presentan a ninguna administración en particular, a una ideología política de un determinado gobierno o de autoridades en el poder, sino que más bien ha sido un proceso continuado en el tiempo, tal y como se puede apreciar en el gráfico 4 que refleja todos los

periodos de gobierno durante el presente siglo, y las tasas de homicidios durante sus administraciones.



El año 2000 inició con un incremento de homicidios que se mantuvo durante dos periodos gubernamentales y la mitad de un tercero. A partir de 2010, comenzó un descenso progresivo que, al inicio de la actual administración, reflejó la tasa de homicidios por 100.000 habitantes más baja de los últimos años (15.26).

Se puede concluir que la violencia homicida en Guatemala alcanzó una tasa máxima de 46.41 homicidios por cada cien mil habitantes en 2009, y desde entonces se ha observado un descenso sostenido de la misma en el medio plazo. El 2020 sigue siendo el año menos violento (2,572), en 2021 se registraron 2,830 homicidios, lo que representa un aumento del 10%, y en el año 2022 la cifra alcanzó los 2,983 -un 5% más- lo que dejó la tasa en 17.2.¹⁵⁸

Se insiste en la presentación del índice de homicidios porque tradicionalmente ha sido el más preciso. Las estadísticas del resto de delitos se han ido configurando y haciéndose más fiables en la medida que la fiscalización pública se incrementaba y surgían organizaciones especializadas en análisis de datos, pero también porque la policía se fue profesionalizando y se conformaron gabinetes específicos para esos fines. Los homicidios son “difíciles” de no incluir en estadísticas y siempre han sido tomados en cuenta por diferentes instituciones para abordar el estudio de la violencia, lo que proporciona mayor fiabilidad a los datos. No es el caso de robos, agresiones, violencia intrafamiliar o abusos sexuales, por ejemplo, que requieren de la denuncia de la víctima y eso no siempre ocurre por razones muy diversas, lo que ha impedido utilizar dichas cifras con la precisión deseada.

¹⁵⁸ En 2022, el 15% de los homicidios fue de mujeres y el 85% de hombre. El 82% se realizó con un arma de fuego y el 11% con arma blanca.

Un elemento esencial que puede desconfigurar muchos de los resultados expuestos es el índice de denuncia, entendido como el porcentaje de personas que sufren las consecuencias de un delito y lo notifican a las autoridades correspondientes. Dicha cantidad se ve afectada por quienes dejan de hacerlo por razones diversas, entre la que se incluye la falta de confianza en el sistema.

La Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad Pública y Victimización (ENPEVI 2018), denomina a ese fenómeno: cifra oculta, es decir la tasa de no denuncia que se refleja en las encuestas de victimización. Para dicho año considera que “*Del total de delitos ocurridos en Guatemala reportados en la ENPEVI, solo 23 de cada 100 fueron denunciados ante alguna autoridad competente*”.¹⁵⁹ Sin embargo, es necesario aclarar que no todos los delitos cuentan con idéntico porcentaje de cifra oculta. Los robos de vehículos tienen menos del 20%, pero el secuestro, la extorsión y las amenazas están en torno al 50/60%. Por encima de esa cantidad están las agresiones, los robos con violencia, el fraude bancario y el robo a vivienda, que cuentan con cifras cercanas al 90%, y por último las estafas y los sobornos que alcanzan cifras superiores al 90%. Al ser variables muy dispersas únicamente se citan para tener una referencia de cómo pueden verse afectadas las cifras oficiales incluidas en este trabajo.¹⁶⁰

3. Colaboración/cooperación policial-militar

Desde el inicio se advirtió que, como consecuencia de diversos factores, la participación militar en seguridad pública es un hecho histórico y una práctica actual.

En el caso guatemalteco, la constitución (art. 244) indica que es responsabilidad del ejército garantizar la seguridad interior y exterior. Posteriormente, se emitió el Decreto 40-2000, *Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil*, cuyo artículo 1 indica que el ejército podrá apoyar a las fuerzas de seguridad “cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimen insuficientes”. Sin embargo, la excepción se convirtió en regla y el empleo del uso de fuerzas militares en labores de seguridad pública fue permanente hasta finales de marzo de 2018 en que cesó parcialmente, aunque posteriormente se volvió a retomar por razones ya expuestas, como el reclamo ciudadano, aunque no sea la única.

A modo de ejemplos de marcos legales que recogen dicha colaboración, conviene recordar:

¹⁵⁹ En: <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/3.-CIFRA-OCULTA-Y-DENUNCIA-DE-DELITOS-1.pdf>
Informe completo en: <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Resultados-ENPEVI-2018.pdf>

¹⁶⁰ De igual manera, la etnia maya denuncia unos ocho puntos porcentuales por debajo de la ladina; los adultos más que los jóvenes; los alfabetos más que los analfabetas, y se hace en su mayor parte en oficinas de la policía (77%), ministerio público (44%) y juzgados (10%). La suma es mayor de 100% porque algunas personas denuncian en varios lugares.

- El Acuerdo Gubernativo 285-2012 que aprobó el “*Protocolo de Actuación Interinstitucional: Apoyo del Ejército a las Fuerzas de Seguridad Civil*”, en coordinación entre los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Ello permitió conformar las Fuerzas de Tarea: Kaminal, Maya, El Milagro, de Zonas, Contra Extorsiones y Temáticas.
- El Acuerdo Gubernativo 277-2013 que estableció la primera Fuerza de Tarea con efectivos militares, policías, y elementos de la Superintendencia de Administración Tributaria. Una segunda se creó bajo el 141-2014, para operar en diversos departamentos. La tercera se estableció por Acuerdo Gubernativo 1-2012 con elementos del Ejército y la Policía Nacional Civil. Una cuarta, bajo el 32-2016, también para departamentos en el interior, y una última con sede en el occidente del país.
- El Acuerdo Gubernativo 31-2015 que creó el Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana (CERSC) y los escuadrones de Seguridad Ciudadana con la misión de apoyar a las fuerzas de seguridad civil en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado, la delincuencia común y el restablecimiento de la seguridad interior.

Como contrapeso a lo anterior, diversas demandas sociales y presiones externas hicieron que, a principios de 2017, se comenzara con un plan de reducción del ejército (4,200 reservistas en apoyo a la seguridad ciudadana) que debía ser reemplazado por unos 4,000 efectivos de policía nacional civil, hasta llegar a los 41,000 efectivos policiales a finales de dicho año. Sin embargo, no fue hasta el 31 de marzo de 2018 que finalizó, momentáneamente, dicha colaboración interinstitucional quizá promovida por la visita de la embajadora de los Estados Unidos ante Naciones Unidas: Nikki Haley¹⁶¹ a finales del mes de marzo 2017 a Honduras y Guatemala.¹⁶² Sin embargo, a partir de 2018, se retomó nuevamente la colaboración.

Pero aquella no fue la única advertencia, las presiones de Estados Unidos a los países centroamericanos han sido reiteradas, especialmente condicionando la ayuda y cooperación mientras persista la corrupción, la impunidad y no se mejore el bajo nivel de gobernanza: “*La Cámara de Representantes aprobó un presupuesto que restringe el 60% de los fondos para el próximo año a que El Salvador, Guatemala y Honduras demuestren que combaten el delito en la función pública y la impunidad*”¹⁶³.

¹⁶¹ Ver: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/02/23/embajadora-de-estados-unidos-ante-naciones-unidas-viajara-a-guatemala-y-honduras/>

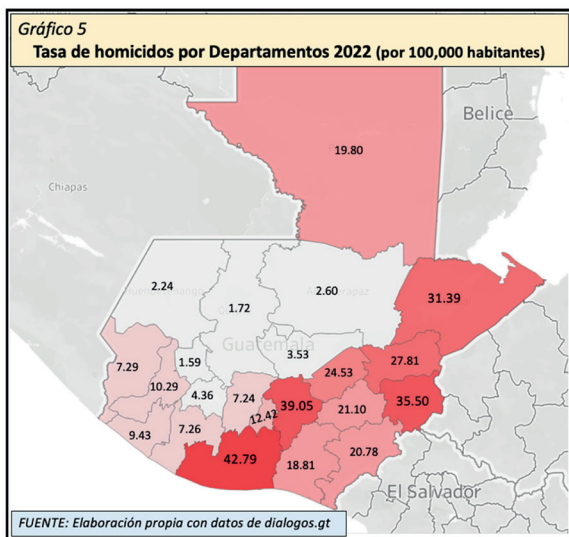
¹⁶² <http://lahora.gt/patrullaje-del-ejercito-costaron-casi-q65-millones-dos-meses/> .

¹⁶³ <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/07/10/estados-unidos-se-endurece-y-condiciona-la-ayuda-a-centroamerica-a-que-se-investigue-a-funcionarios-corruptos/>

La norma más reciente de cooperación con el ejército es el “*Plan No. 30-2022. Operación interinstitucional contra la criminalidad*”, el cual se centra en dos departamentos (Guatemala y Escuintla), de los veintidós en que se divide políticamente el territorio nacional. Oficialmente se justifica porque:

Los hechos contra la vida y el patrimonio que en el presente año han afectado a la población en general y en específico a los que habitan en el departamento de Guatemala y sus municipios, correspondientes a la demarcación de responsabilidad de las seis comisarias del distrito centro, la cuales representan un índice de incidencia criminal del 50%, sumada la incidencia criminal del departamento de Escuintla, bajo la responsabilidad de la comisaria 31, representa el 14% de la incidencia nacional, relacionados a la criminalidad acumulada durante el año 2022.

En el siguiente gráfico, “Tasa de homicidios por Departamentos 2022”, se puede observar la tasa de criminalidad en cada departamento para el año 2022 y se aprecian gráficamente las razones que motivan al gobierno a elegir los dos departamentos que se incluyen en citado plan, tanto por las altas tasas (Guatemala con 35.09 y Escuintla con 42.79, por 100,000 habitantes) como por cercanía a la capital e interconexión entre ellos.



La introducción del Plan lo explica de la siguiente manera:

Los hechos contra la vida y el patrimonio que en el presente año han afectado a la población en general y en específico a los que habitan en el departamento de Guatemala y sus municipios, correspondientes a la demarcación de responsabilidad de las seis comisarias del distrito central, las cuales representan un índice de incidencia criminal del 50%, sumada la incidencia criminal del departamento de Escuintla, bajo la responsabilidad de la comisaria 31, representa el 14% de la incidencia nacional, totalizando en estas regiones el 64% de los datos estadísticos a nivel nacional, relacionados a la criminalidad acumulada durante el año 2022

Y el objetivo general del citado Plan se refiere a:

Implementar acciones táctica y operativas para contener el índice de los hechos contra la vida y el patrimonio, a través de actividades de prevención, investigación y operativas; priorizada focalizada a los lugares de mayor incidencia criminal, redireccionando las acciones policiales y coordinadas con el ejército.

Aunque el resto del documento es considerado confidencial,¹⁶⁴ y por lo tanto no es de acceso público, si se conocen los resultados cuantitativos del mismo según informe de la autoridad correspondiente, que son los que se reflejan en la tabla 1: “Resultados obtenidos en la aplicación del Plan 30-2022” En general, las cifras son positivas si bien, en lo que se refiere al concepto “operativos realizados”, es difícil entender que esa cantidad se pudiera haber llevado a cabo realmente en ese corto espacio de menos de setenta días, porque representaría una media de veintitrés mil quinientos (23,500) operativos cada 24 horas, lo que requiere una fuerza mucho más numerosa que la actual, además de una importante logística.

Tabla 1

Resultados obtenidos en la aplicación del Plan 30-2022 (del 24/octubre al 31/diciembre 2022, desglosado por departamentos)			
HECHOS	GUATEMALA	ESCUINTLA	TOTAL
Detenidos	2,379	783	3,162
Armas incautadas	203	51	254
Motos recuperadas	88	28	116
Vehículos recuperados	91	21	112
TOTAL	2,761	883	3,644
OPERATIVOS REALIZADOS	1,258,504	340,734	1,599,238
<i>Fuente: Subdirección General de Operaciones de la PNC</i>			

Por la confidencialidad del citado plan, no es posible un análisis detallado del contenido ni la evaluación de cifras distintas a las presentadas.

En determinados documentos antes citados se habla de una policía en proceso de formación/consolidación. La afirmación no solamente posibilita que el ejército participe en misiones de seguridad, sino que deja al descubierto un sistema que no es todavía suficientemente eficaz, y como consecuencia incide en la valoración del éxito en la lucha contra la inseguridad.

En Guatemala hay aproximadamente 44,000 policías nacionales, además de los municipales que se dedican, preferentemente, a labores de control y regulación del tráfico, lo que representa un

¹⁶⁴ La respuesta del ministerio de gobernación a la solicitud de información pública presentada fue, con excepción de lo indicado, que el resto del documento (la práctica totalidad del mismo), es “*Información confidencial según el artículo 22 numeral 3 de la Ley de Acceso a la Información Pública; y secreto profesional según el artículo 12 numeral 5 de la Ley de la PNC*”

aproximado de 250/260 policías nacionales por cada cien mil habitantes.¹⁶⁵ Sin embargo, muchos de ellos están dedicados a gestión burocrática y servicios internos y a prestar seguridad a embajadas, instituciones diversas, etc. Y aunque se desconocen las cifras oficiales, se puede manejar la de 9,000/10,000 efectivos diarios en misiones de seguridad como un número aceptable.

A este esfuerzo por incrementar el número de efectivos, el gobierno informó: *“En favor de la seguridad ciudadana, durante el 2022 se incorporaron 1,606 nuevos agentes a la Policía Nacional Civil, lo cual coadyuva al cumplimiento de la meta para finales del periodo de esta administración”*.¹⁶⁶

4. El particular caso de las políticas de seguridad migratorias, contra la violencia de género y las extorsiones.

a. Migración

Durante la administración del presidente Trump en los Estados Unidos (EE.UU.), se firmó un acuerdo con Guatemala denominado “Tercer país seguro”. El secretismo con el que se suscribió y ocultó a la ciudadanía no permite hacer un análisis más que superficial de su contenido e intenciones. La idea era, sustancialmente, que los migrantes que se dirigían a los EE.UU. se quedasen en territorio guatemalteco mientras se resolvía la solicitud de migración presentada en aquel país. Con ello se pretendía reducir el

ingreso de migrantes no legales a través de las fronteras norteamericanas, y se derivaba el problema a los países del Triángulo Norte centroamericano¹⁶⁷.

Las críticas al modelo no se hicieron esperar y se señaló que el documento *“hace referencia directa al traslado desde Estados Unidos hasta Guatemala de solicitantes de protección”*, lo que convertía al país *“en una especie de gigantesca cárcel de migrantes salvadoreños, hondureños e incluso de otras nacionalidades que quieran solicitar asilo en Estados Unidos”*.¹⁶⁸

Hay que recordar que en esos años, y desde Honduras y El Salvador, se promovieron varias caravanas de migrantes que se desplazaron a pie por territorio centroamericano y mexicano hasta llegar a la frontera con los EE.UU., lo que puso en predicamento al sistema migratorio norteamericano,

¹⁶⁵ En Europa, según el informe Eurostat, hay aproximadamente 300 policías por cada 100,000 habitantes. Las recomendaciones de la ONU estiman que deben de haber 280 policías.

¹⁶⁶ Informe gobierno 2022. Desde 2013, la policía ha incrementado en 28,222 el número de sus efectivos. Informe oficial requerido al Ministerio de Gobernación en abril 2023.

¹⁶⁷ Un Twitter de los archivos de la administración Trump recoge lo publicado en julio 2019: *Today, President Trump announced a safe third country agreement with Guatemala that will put human smugglers out of business and provide safety for legitimate asylum seekers*. En: <https://twitter.com/WhiteHouse45/status/1154861528539160576?s=20>

¹⁶⁸ En: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49173143#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20el%20documento,de%20%22tercer%20pa%C3%ADs%20seguro%22>

especialmente en lo referente al trato a las personas y particularmente a los menores de edad, muchos de los cuales viajaban solos.

Aquel detonante, teóricamente suspendido por los nuevos gobiernos -tanto en Guatemala como en EE.UU.- no ha dejado por ello de ser un problema de seguridad que se ha ido resolviendo de otras formas. La visita oficial, en 2021, de la vicepresidenta Kamala Harris a Guatemala y México, incorporó un discurso de amistad, cooperación y contra la corrupción, pero sobre todo confrontativo con la migración, tal y como destacaron muchos análisis¹⁶⁹. El problema migratorio no se había reducido, antes bien, durante el debate electoral norteamericano se pudo difundir la idea (equivocada) de que los demócratas en el poder serían más permisivos con los migrantes ilegales, además de otras esperanzas creadas y necesidades humanas producto de la postpandemia del COVID-19.

La propia embajada de los EE.UU. en Guatemala incluye a la fecha, en su página oficial, una única frase en relación con la migración que deja claro el panorama: *“No vale la pena arriesgar la vida en un viaje tan peligroso, para ser deportado de forma inmediata. Es un viaje en vano”*¹⁷⁰, lo que evidencia la continuidad de la política restrictiva a la migración.

Como refuerzo de la política de seguridad en esta área, se aprobó el Decreto 5-2022, que reforma y actualiza la Ley de Migración, y cuyo principal objetivo es endurecer las penas de cárcel para las personas que se dedican al tráfico ilícito de personas, especialmente cuando se trata de niños, mujeres en estado de gestación o grupos organizados, entre otros. A ese marco legal, se agregó la presencia y patrullaje militar-policial en puntos fronterizos y zonas de paso, así como la detección de migrantes dentro del territorio nacional.

Desde la visión de la seguridad, hay que señalar que no se ha sentido un clima especialmente inseguro por el interior del país como consecuencia del paso de migrantes, ya que no suelen permanecer en territorio nacional sino únicamente atravesarlo de paso hacia México. Si se ha podido constatar y documentar que dentro del territorio nacional algunos migrantes han sido objeto de sobornos, chantajes y otras acciones ilegales por oficiales de gobierno o por otras personas, lo que valida cuanto se expone en el informe *“Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia”* Barómetro de las Américas (2021):

En general, la victimización por corrupción por parte de la policía es más común que por parte de los empleados públicos, aunque algunos ciudadanos, por ejemplo, los de México, Paraguay y Guatemala, tienen casi la misma probabilidad de que se le soliciten ambos tipos de sobornos.

¹⁶⁹ En: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210605-eeuu-kamala-harris-viaje-guatemala-mexico-inmigracion>

¹⁷⁰ En: <https://gt.usembassy.gov/es/vuelos-de-deportacion-expedita-un-proceso-ordenado-seguro-y-digno/>

Abonando lo anterior, a finales del mes de abril 2023 se emitió un Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional¹⁷¹ creando centros de atención migratoria, lo que puede llevar a pensar que está en marcha la retención en el país de quienes soliciten acogida en EE.UU.

b. Violencia de género

Otra de las políticas de seguridad -ya comentadas y con datos expuestos- es la que confronta la violencia intrafamiliar y los delitos contra la mujer en general.

Muchas iniciativas han sido implementadas en el país por diferentes instituciones públicas desde la perspectiva de género, aunque es necesario indicar que la violencia contra la mujer representa menos de 15% de los casos de homicidios, lo que no reduce su importancia, pero dimensiona el problema.

Tabla 2

AÑO	Muertes violentas		Violencia intrafamiliar	
	CANTIDAD	TASA	CANTIDAD	TASA
2013	654	8.6	1,773	23.3
2014	630	8	1.831	23.6
2015	601	7.6	1,640	20.8
2016	573	7.14	1,589	19.8
2017	593	7.3	1,131	13.86
2018	569	6.9	969	11.6
2019	552	6.5	787	9.33
2020	358	4	1,010	11.8
2021	413	4.75	927	10.66
2022	452	5.13	736	8.35

Fuente: IEPADES con datos de PNC

En la tabla “Agresiones a mujeres”, se visualiza cómo, en general, la violencia contra la mujer ha seguido una dinámica similar a la indicada para el resto de las acciones violentas y criminales. Un descenso paulatino de muertes violentas que tuvo su punto más bajo en 2020 y que ha iniciado una progresiva escalada desde entonces, aunque sin llegar a la cifras de los peores años.

Esta acciones criminales se caracterizan porque el 69% de ellas se cometen en espacios públicos, 60% es llevada a cabo por el conviviente y 24% por padres, hijos o hermanos, los que les imprime un carácter muy particular y requiere de intervenciones con previas denuncias de familiares cercanos, y eso dificulta la ratificación posterior por la víctima.¹⁷²

En esta política pública no solo concurre la policía, sino que también participa el Ministerio Público y otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

Hay que hacer notar que es una política pública exigida por un amplio sector de la población nacional y con fuerte influencia del entorno internacional, razón, entre otras, para que reciba esa especial atención.

¹⁷¹ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional número 002-2023. Publicado el 26 de abril de 2023.

¹⁷² Análisis en ocasión del Día internacional de la eliminación de la Violencia contra la Mujer. En: <https://iepad.es/org/>

Las alertas Alba Keneth e Isabel Claudina, son dos procedimientos que diariamente se difunden por redes sociales y que tienen un cierto nivel de éxito y aceptación entre la población.¹⁷³

c. Extorsiones

Los delitos relacionados con las extorsiones han sufrido un incremento que genera preocupación social. Algunas empresas han tenido que cerrar sus puertas, especialmente en áreas conflictivas y otras son objeto de cobros importantes de dinero por grupos de extorsionadores, muchos de ellos relacionados con las maras. El tema ha cobrado tanto interés que se ha insertado en el debate político-electoral del momento y ha suscitado intervenciones puntuales, aunque no las suficientes para posicionarlo como un problema social urgente.¹⁷⁴

Se constata un desmedido crecimiento de las extorsiones a partir de 2017, lo que ha hecho que se duplique el número anual desde entonces, especialmente y con mayor más auge: 2019, año del COVID-19.

El último informe del Ministerio Público indica que se registra un incremento del 12% en denuncias por extorsiones en lo que va del año 2023.

Reflexiones finales

Se puede concluir que hay todo un esfuerzo nacional, algo tardío pero finalmente realizado, en crear la estructura operativo-legal de un sistema nacional de seguridad que se ha venido actualizando desde 2008.

En el marco de las metas y objetivos señalados en esos documentos, y teniendo en cuenta los cifras presentadas, se puede decir que:

- Hay una significativa y constante reducción de la violencia homicida desde 2009, año en que el número de víctimas alcanzó su punto más alto.
- El descenso indicado tuvo su nivel más bajo en al año 2020, con una tasa por 100.000 habitantes de 15.26. Desde entonces ha vuelto a tomar una ruta ligeramente ascendente hasta alcanzar los 17.19 en 2022.
- El país ha pasado de nivel “crítico” en homicidios a nivel “alto”, con descenso desde 2018.
- El número de lesionados también se ha visto reducido y desde 2018 el cambio de nivel “alto” se redujo a nivel “moderado”.
- Los robos y hurtos están en descenso desde 2012 con nivel “leve” de incidencia en la actualidad.

¹⁷³ Entre 01 de abril de 2021 y el 31 de marzo de 2022, se activaron 1,614 alertas Alba Keneth (niñez y adolescencia) de las que se desactivaron, por haberse resuelto, 1,382 (86% del total). Respecto de las alertas Isabel-Claudina (mujeres desaparecidas), se activaron 1,627 en el mismo periodo de tiempo y se desactivaron 1,461. Cuarto informe anual del MP. Periodo 2021-2022

¹⁷⁴ En: <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/11/Presentacion-Estudio-Extorsiones-2020-vf.pdf>

- La violencia intrafamiliar y los delitos sexuales están en nivel “leve” con tendencias a la baja desde 2014, y tasas de 4.7 los primeros y 1.3 por 100,000 habitantes los segundos.
- El número de municipios que en 2013 estaban en nivel “crítico” (135) se redujeron en 2020 a 63, lo que representa aproximadamente un 18.5% del total. Además, en 2022 hubo 117 municipios (un tercio del total de los existentes) “libres de violencia”, frente a los 52 de 2013.
- Las extorsiones se han incrementado exponencialmente desde 2016, presentando un importante problema de seguridad.
- A pesar de la mejora reflejada en los datos anteriores, todavía hay municipios con elevados índices de violencia que requieren de atención especial por parte de las autoridades responsables. Un caso aparentemente exitoso es el Plan 30-2022 cuyos datos a la fecha permiten observar que puede ser un plan piloto a implementar en otros lugares del país.
- La falta de confianza en la policía reduce la colaboración ciudadana y, consecuentemente, incide a la baja en los resultados de las políticas públicas de seguridad. Una política pública dirigida a generar una mayor aproximación entre policías y ciudadanos y mejorar la imagen de la institución, podría repercutir positivamente en los resultados.
- Se estima que hay un alto porcentaje de policías que desempeñan misiones que no tienen impacto directo en la seguridad: embajadas, escoltas, protección a personalidades, burocracia y servicios dentro de la institución. Buscar un sistema alternativo de funcionarios que asuman esos cometidos liberaría una parte importante de efectivos que estarían disponibles para labores específicas relacionadas con la seguridad ciudadana.
- Incrementar las exigencias para ingreso en la policía así como la formación y capacitación continuada, incidiría positivamente en la mejora del factor humano, y de los resultados.
- La experiencia adquirida por la policía desde 1996, determinadas políticas continuadas en el tiempo, el mayor número de efectivos, la adquisición y uso de moderna tecnología y los aprendizajes y procedimientos estandarizados, seguramente han coadyuvado a este éxito en la reducción de la violencia.
- Las policías municipales lo son exclusivamente para regular el tráfico y vigilar mercados, lo que traslada una importante carga de trabajo, relacionada con delitos menores, a la policía nacional. Ello tiene una repercusión negativa en la percepción ciudadana sobre la eficacia policial. Los municipios deberían de asumir mayores cometidos relacionados con la seguridad ciudadana, especialmente lo referente a faltas y delitos menores, y liberar efectivos de la política nacional de esos menesteres en beneficio de que puedan enfrentar otros de mayor impacto público.
- Se requiere implementar una política pública de percepción en materia de seguridad, entendiendo por tal aquella que incidiera positivamente en mejorar la sensación ciudadana de que la

criminalidad está realmente en descenso. El alto número de crímenes todavía existente no reduce la sensación diaria de la disminución y el ciudadano termina por percibir el mismo efecto, de una mala situación, un año tras otro, a pesar de la mejora de los resultados.

III. COLOMBIA

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA COLOMBIA

*Gladys V Solarte y Pedro Páez Pirazán*¹⁷⁵

Las seguridad ciudadana como política pública debe partir de la realidad; de donde la primera parte de este capítulo se destina a dar cuenta de la situación que guarda Colombia en la materia. Solo entonces, estaremos en condiciones de presentar las políticas de las dos últimas gestiones.

I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN COLOMBIA SOBRE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Para el enfoque y cursos de acción de políticas públicas en un país, se hace necesario realizar un diagnóstico de las amenazas, la convivencia ciudadana, la percepción de seguridad de la población y el contexto de la protección y prevención de los derechos humanos de un Estado, y la capacidad de éste en dar respuestas asertivas a las necesidades de los distintos sectores de la población.

Colombia enfrenta enormes desafíos frente a complejas amenazas en materia de seguridad, derivadas de la capacidad de mutación y adaptabilidad de las organizaciones criminales que les ha permitido adecuar condiciones de avance, fortalecimiento y proliferación de su actuar delictivo, además de las amenazas externas relacionadas con la inestabilidad política y social de países fronterizos y la crisis migratoria que viene atendiendo.

La amenaza más latente en materia de seguridad nacional es la presencia de grupos armados organizados (GAO)¹⁷⁶, cuyas acciones violentas vienen afectando gravemente los derechos de la población en diferentes regiones del país.

Adicionalmente, según el Sector Defensa y Seguridad¹⁷⁷, se registran aproximadamente 23 Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) cuya actividad criminal tiene alcance regional y se constituyen en bandas que afectan ciudades y municipios junto a estructuras armadas residuales de las FARC.

Frente a estas amenazas, se han identificado los principales problemas de seguridad que afectan los derechos humanos, la democracia y convivencia en el país, planteados en cinco situaciones de alto

¹⁷⁵ Consultora en materia de Justicia Transicional y Post Conflicto y Abogada litigante ante la Jurisdicción Especial para la Paz, y Defensor Militar y experto en litigios ante la Justicia Transicional de Colombia y ex funcionario de la Sala de Amnistía o Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz (Colombia), respectivamente.

¹⁷⁶ El Consejo de Seguridad Nacional en julio de 2018 clasificó en esta categoría al autodenominado Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros y los GAO Residuales.

¹⁷⁷ https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

impacto, que el gobierno debe enfrentar y resolver mediante las políticas públicas de seguridad ciudadana y territorial, analizado por dos fuentes confiables:

- i) Análisis del impacto de violencia territorial de los derechos humanos entregado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas al cierre del año 2022, y
- ii) Análisis de las cifras de la violencia en Colombia, realizado por el observatorio de conflictividades y Derechos Humanos INDEPAZ entre el año 2016 al 2023.

Uno y otro informe, presentan coincidencias en cinco (5) situaciones críticas de violación de DDHH que afectan en forma permanente y grave la seguridad democrática en Colombia, por tanto, se analizan cada una de estas situaciones de violencia, cuyas cifras se obtuvieron de la documentación de la situación de derechos humanos en los lugares más afectados del país, informaciones recogidas en reuniones con víctimas, autoridades estatales, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil a nivel local, regional y nacional, incluyendo además delitos menores que, terminan por afectar la convivencia pacífica en una sociedad democrática.

SITUACIONES DE ALTO IMPACTO DE VIOLENCIA QUE AFECTA LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA VIDA DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

1. HOMICIDIOS LÍDERES SOCIALES

Se tienen altos niveles de violencia en contra de personas defensoras de DDHH, el ACNUDH recibió 256 denuncias de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, de las cuales verificó que en 116 existía un vínculo entre su muerte y su labor en defensa de los derechos humanos, y que 140 no fueron concluyentes¹⁷⁸, de los cuales el 73% fueron presuntamente ejecutados por diversos grupos armados no estatales con concentración en los departamentos del Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Putumayo, El municipio de Tumaco, se señala como el más afectado por acciones en contra de líderes/as durante los últimos cinco años de firmado el acuerdo de paz.

Se viene dando una disminución en los homicidios de líderes sociales. Sin embargo, aún no se puede hablar de tendencias, teniendo en cuenta que en el 2022 existió un incremento de homicidios específicamente, en contra de integrantes de Juntas de Acción Comunal, vinculados al control comunitario y territorial ejercido por los grupos armados no estatales y por sicariato (patrón determinante con acciones de tercerización), particularmente en Arauca, Bolívar y Putumayo. De 13 casos en 2021 se pasó a 52 en 2022. Estos grupos también ejercieron violencia en contra de autoridades indígenas y afrodescendientes, incluyendo guardias indígenas y cimarronas, para quebrantar su autoridad y procesos organizativos, en la defensa de la tierra y medio ambiente, la

¹⁷⁸ En 2022, la Defensoría del Pueblo documentó 215 homicidios de líderes y lideresas sociales, por su parte INDEPAZ documentó 189 casos

oposición a megaproyectos, la implementación del acuerdo de paz y el ejercicio de denuncia sobre la presencia de actores armados ilegales.

Los sectores sociales más afectados por asesinatos son los rurales y en especial los comunales, algunos por la defensa de la implementación del acuerdo de paz, como la sustitución de cultivos de uso ilícito; el otro sector afectado es el indígena quienes adelantan procesos significativos sobre la defensa del territorio.

2. ASESINATOS FIRMANTES ACUERDOS DE PAZ

Se verificó en Colombia, en el 2022, el asesinato de 50 excombatientes de las FARC-EP, lo que elevó a 355 el número total de asesinatos de excombatientes desde la firma del Acuerdo de Paz, sin embargo, en términos porcentuales, se ha tenido una disminución de al menos un 55% si se compara con el año de mayor afectación (2019 con 78 asesinatos y 2022 con 43 asesinatos). Por su parte, se espera que, en el año 2023, de acuerdo a los hechos que se han presentado, podría mantenerse la tendencia a la disminución.

Se mantienen acciones recurrentes en los departamentos de Cauca, Nariño y Antioquia. Sin embargo, departamentos como Caquetá, Putumayo y Meta tienen expresiones importantes de violencia en contra de los firmantes, relacionados con amenazas y desplazamientos.

Los municipios de Tumaco, Nariño e Ituango, Antioquia, son los que tienen mayor número de firmantes asesinados, esto coincide con las presiones ejercidas por grupos armados que hacen presencia en estas zonas.

3. MASACRES

En el 2022 se recibieron denuncias de al menos 128 casos de posibles masacres, de los cuales fueron verificados 92, dos siguen en proceso de verificación y 34 fueron considerados no concluyentes. En las 92 masacres verificadas se registraron 321 víctimas: 270 hombres, 30 mujeres, 14 niños y 7 niñas. Además 27 víctimas pertenecían a pueblos étnicos: 23 indígenas y 4 afrodescendientes.

Para el caso de las masacres, hay un aumento en el número de municipios afectados en un 51% si se compara 2019 y 2022. Los departamentos más afectados fueron Antioquia siendo el departamento más afectado por estos hechos, seguido del Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Norte de Santander que también ha tenido un incremento debido a acciones concentradas en el área metropolitana de Cúcuta. El 27% de las víctimas son jóvenes entre 18 y 28 años. En Tumaco (Nariño), tres miembros del pueblo Awá fueron víctimas de una masacre cuando se encontraban en una reunión planeando acciones para oponerse al cultivo de coca en la zona. En los casos verificados, la presunta autoría recae principalmente en organizaciones criminales.

Datos del Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional indican que 103 miembros de la Fuerza Pública murieron por acciones de organizaciones criminales y grupos armados no estatales en 2022¹⁷⁹. En San Luis (Huila) siete policías, algunos menores de 20 años, murieron en septiembre luego de ser víctimas de un ataque por parte de un grupo armado no estatal.

4. DESPLAZAMIENTO FORZADO MASIVO

La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) indica que, en 2022, 82.862 personas (aproximadamente el 19% son niños y niñas) han sido desplazadas y 102.395 personas se han visto confinadas, mientras que en todo 2021 fueron desplazadas 73.974 personas y 65.685 sufrieron confinamiento. En 2022, el 65% de la población desplazada y el 70% de aquellas personas cuya movilidad ha sido indebidamente restringida, son indígenas y afrodescendientes.

Los departamentos más afectados por los desplazamientos y confinamientos son Arauca, Cauca, Chocó y Nariño y Antioquia.

Este tipo de hechos se relacionan en su mayoría con los enfrentamientos entre grupos armados con gran presencia territorial, como AGC, ELN y las disidencias de las FARC-EP, además del reclutamiento forzado, en su afán de engrosar el número de combatientes y su presencia en el territorio nacional.

En 2022 se conocieron 115 casos de niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados no estatales (74 niños, 37 niñas, 4 sin información sobre sexo). De estos, 20 habrían sido asesinados (11 niñas y 9 niños) y 12 niñas habrían sufrido violencia sexual.

Existe un alto subregistro de estas violaciones y abusos. El débil acceso a la alimentación y a un nivel de vida adecuado, la desprotección frente a las violencias basadas en género y la pérdida cultural de los pueblos étnicos por el impacto del conflicto generan una mayor vulnerabilidad de la niñez frente a estas prácticas.

La mayoría de los casos conocidos, han sido detectados por la institucionalidad tras la recuperación, muerte o fuga de la persona y no al momento del reclutamiento. Además, los estereotipos de género hacen que, en muchas ocasiones, el reclutamiento de niñas, especialmente con fines de explotación sexual, no sea reconocido como una violación de sus derechos, llevando a una actuación institucional deficiente. Por otro lado, cuando los niños, niñas y adolescentes desvinculados no acceden o no permanecen en las rutas de protección, no existe un seguimiento institucional frente a su situación, lo que les pone en riesgo de volver a ser reclutados.

¹⁷⁹ Observaciones del Estado de Colombia, entregadas el 20 de febrero de 2023.

En el caso de pueblos indígenas y afrodescendientes, la violencia de grupos armados no estatales y organizaciones criminales, que incluye el desconocimiento de sus autoridades, el desplazamiento y el despojo territorial, afectan su pervivencia física y cultural, correspondiendo al 41% del total de víctimas (mínimo 10 familias o 50 personas). Estos grupos les fuerzan a vincularse a economías ilícitas e imponen restricciones a sus costumbres, lo que les obliga a abandonar las prácticas ancestrales que son la base de su bienestar, identidad cultural y autonomía. Los pueblos han desarrollado diversas formas de resistencia ante las presiones de los grupos armados no estatales y organizaciones criminales.

Hay una notable reducción de los desplazamientos forzados masivos por año en el quinquenio post acuerdo de paz, con un promedio anual (2017 - 2021) de 100.000 personas, frente a 500.000 desplazados por año en promedio en la primera década del siglo XXI, pero luego del 2021 hay una tendencia al aumento de este tipo de hechos, particularmente en la región del pacífico.

5. DELITOS COMUNES AFECTAN LA CIUDADANÍA^{180 181}

Realizada una encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, ECSC, (2019-2020), se verifica una tasa de victimización¹⁸² a población mayor a 15 años, de los cuales el 49% se cometió a mujeres y el 51% a hombres, con delitos agrupados según la afectación, así, i) Hurtos corresponde al 80% ii) homicidios con una tendencia a la disminución.

Al indagar por el hurto a residencias, el 1,7% de los hogares para el total nacional reportaron haber sufrido este hecho. Mientras que el 0,9%, de los hogares en el total nacional informaron haber sufrido hurto de ganado, semovientes o aves de corral. Frente al hurto a personas, 3,2% de las personas de 15 años y más en el total nacional informaron haber sufrido este delito al menos una vez durante 2020. Del total de personas propietarias de algún vehículo en 2020, el 4,3% reportó haber sufrido un hurto a la totalidad o una parte o accesorio de su vehículo, para el total nacional.

Preocupa alta incidencia de hurto a personas. Durante el primer semestre de 2019 se registraron 58.092 hurtos a personas, un 17% más con respecto al mismo periodo del año anterior (49.049). Entre enero y junio de 2019, ocurrieron 9.836 robos en Trans Milenio (54 al día) y 706 al interior de buses del SITP (4 diarios); así mismo, ocurrieron 5 hurtos diarios en buses del SITP provisional (828 casos). El 20% de los hurtos a personas sucedieron en el transporte público.

¹⁸⁰ Se realizó el análisis en el Distrito Capital de Bogotá, tomado como muestra significativa de este tipo de delitos, por confluir en esta ciudad, el mayor número de habitantes de los departamentos en Colombia y por el multiculturalismo que la metrópolis alberga.

¹⁸¹ Datos del Departamento Administrativo de Estadísticas DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>

¹⁸² Busca conocer la frecuencia y el tipo de delitos de los cuales son víctimas la ciudadanía

Continúa reducción de homicidios al cierre del 2022, se pasó de una tasa de 14,2 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2017 (1.150 casos) a 13,3 en 2018 (1.089 casos), registrando la ciudad la tasa de homicidios más baja desde 1962. En el último año, el 52% de éstos se cometió con arma de fuego y el 42%, con arma blanca, el cual subió un 13% con respecto a 2014. El 43% de los casos de homicidios se concentró en Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa.

Durante el 2020, el 7,5% de las personas de 15 años y más sufrieron al menos un delito para el total nacional; 7,8% para cabeceras y 6,6% para centro poblado y rural disperso. Al incluir los incidentes de seguridad digital en el total nacional el 8,7% de las personas de 15 años y más sufrieron al menos un delito, mientras que en las cabeceras fue de 9,2% y en centro poblado y rural disperso 6,9%.

Para enfrentar este tipo de delitos, la administración de la Alcaldía de Bogotá ha puesto en marcha una estrategia integral que le ha permitido a la ciudad avanzar en términos de seguridad, empleo, justicia y sana convivencia, buscando inspirar confianza y legitimidad para vivir sin precepción de inseguridad.

Para la prevención de la victimización y la inseguridad se ha logrado con el aumento de pie de fuerza con 3.000 nuevos policías para la ciudad, instalación de 8.486 cámaras de seguridad y 1.626 frentes de seguridad activos conformando un equipo contra el multicitrimen que con acciones conjuntas entre el Distrito y varios organismos dejan en los tres últimos años 2.279 capturas y 464 bandas desarticuladas.

Igualmente, se viene trabajando en fortalecer campañas de pedagogía asociadas a denuncia para que la población conozca y entienda la diferencia entre los canales de emergencia como la línea 123, el número del celular del cuadrante, y el canal virtual de denuncias, además del fortalecimiento de vigilancia a lugares públicos desde el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo, que busca garantizar el mejoramiento de los indicadores de calidad en la línea de atención. Las campañas deben priorizar lugares para su circulación como los noticieros y redes sociales, ya que son los principales medios para formar la opinión sobre elementos de seguridad.

II. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A los efectos de este análisis se toman las Políticas Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹⁸³ que rigieron del año 2019 a 2022, bajo el gobierno del Dr. Iván Duque Márquez, contenidas en las Políticas de Defensa y Seguridad PDS¹⁸⁴ e igualmente, las políticas públicas del nuevo gobierno teniendo en cuenta que, las elecciones presidenciales en Colombia se realizaron el 19 de junio de

¹⁸³<https://www.policia.gov.co/políticas+públicas+de+seguridad+ciudadana+2019+a+2022&oq>

¹⁸⁴https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

2022, resultando electo como Presidente de Colombia, Gustavo Petro quien tomó posesión el 7 de agosto 2022 junto a Francia Márquez, vicepresidenta, y solo hasta el día 25 de abril 2023, se emite el documento de políticas públicas de seguridad para Colombia, denominado *Políticas de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana - Garantías para la vida y la paz 2022-2026*, iniciando un cuatrienio de aplicabilidad en Colombia.

2.1. Política marco de convivencia y seguridad ciudadana 2019-2022

Finalidad: Construir y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, el respeto a la dignidad humana, la vigencia del Estado social de derecho, en un ambiente de convivencia democrática, paz y de armonía con la naturaleza.

Ejes Estratégicos:

Cultura de la legalidad - Disrupción del delito - Innovación, ciencia y tecnología - Ciudadanía activa - Proyección institucional

Objetivos seleccionados de la política

1. Garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas y comunidades, sin discriminación alguna.
2. Promover la cultura de la legalidad para la convivencia y fomentar la participación cívica para la seguridad
3. Lograr la disrupción del delito y de las redes de valor de las economías criminales urbanas, así como reducir los delitos, en especial los que afectan la vida, la libertad y el patrimonio
4. Fortalecer la persecución efectiva y la sanción severa al delincuente
5. Proporcionar protección reforzada a poblaciones afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los líderes sociales y los pueblos indígenas.
6. Reducir el tráfico y la comercialización urbana de drogas
7. Desarticular los grupos de delincuencia común organizada y los grupos de delincuencia organizada de carácter transnacional con presencia urbana y rural.

Prevención

- La prevención comprende los entornos, factores, condiciones y riesgos sociales relevantes en materia de convivencia y seguridad ciudadana.
- La prevención policial se enfoca en cuatro líneas: 1. autocuidado (no victimización del ciudadano), 2. Auto regulación (propicia un comportamiento adecuado del ciudadano), 3. la corresponsabilidad (para que el ciudadano entienda su responsabilidad y deberes frente a la seguridad ciudadana) y 4. solidaridad (preocupación colectiva por la seguridad de todos).

Cultura de Legalidad y valores democráticos

Educación para la legalidad y la convivencia:

- El Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar
- La educación en cívica y urbanidad para fortalecer valores, ética y ciudadanía, deberá integrarse en el desarrollo curricular en todos los niveles del sistema educativo, con el fin de construir una cultura de legalidad y convivencia.
- Desarrollar entornos escolares seguros para la convivencia y la ciudadanía.
- Promover competencias socioemocionales en niños, niñas y adolescentes que fortalezcan su desarrollo, su autonomía y la capacidad de toma de decisiones asertivas, como factores básicos para convivir en sociedad y construir el bien común.
- Formar docentes y familias para el desarrollo y el acompañamiento de acciones de cuidado y autocuidado, así como de competencias socioemocionales.
- Ajustar los estándares nacionales de competencias ciudadanas y las orientaciones curriculares de ética y valores humanos.
- Promover acciones que contribuyan al fortalecimiento del Sistema de Convivencia Escolar, garantizando formación docente, asistencia técnica a Comités Territoriales de Convivencia, desarrollo de protocolos y rutas de prevención y el desarrollo de acciones de cuidado y autocuidado para los niños, niñas y adolescentes.

Articulación institucional para la cultura de legalidad y valores democráticos:

- Los gobernadores y alcaldes deberán establecer programas permanentes de difusión del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Las instancias de coordinación interinstitucional de convivencia y seguridad ciudadana en departamentos y municipios deberán diseñar e implementar estrategias contra la violencia y la vulneración de derechos, especialmente a niños, niñas, adolescentes y mujeres.
- El Gobierno Nacional pondrá en marcha a través de los medios de comunicación social públicos una campaña de fortalecimiento de valores democráticos, convivencia ciudadana, respeto por los derechos de los otros y a la autoridad.

Transformación de entornos

- Espacio público ordenado y seguro.
- Intervención transformadora en zonas de miedo e impunidad.
- Ambiente sano y seguro.

Participación cívica

- Red de participación cívica.
- Diálogo ciudadano para la convivencia y la seguridad.
- Participación y acción colectiva

Salud mental para la convivencia

Prevención del consumo de sustancias estupefacientes:

- Los gobernadores y alcaldes incorporarán en el Plan de Desarrollo Territorial programas dirigidos a proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas. Integrar la acción de las diferentes secretarías y entidades departamentales y municipales, al igual que destinar presupuesto y capacidades institucionales para dicho propósito.
- El Ministerio del Interior coordinará con las gobernaciones y alcaldías programas de divulgación sobre los efectos del consumo de drogas, desde la perspectiva de la convivencia y seguridad ciudadana, dirigidos a prevenir el consumo y a promover la denuncia de quienes participan en el tráfico y comercialización urbana de estupefacientes.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho evaluará la efectividad de la iniciativa de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el territorio nacional a partir de los indicadores de prevalencias del último año, los cuales serán generados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Los indicadores servirán para ajustar los programas de prevención y prestarán especial atención a la prevalencia en la población escolar y población universitaria.

Prevención del consumo de alcohol en niños, niñas y adolescentes.

Salud mental para la erradicación de todas las formas de violencia intrafamiliar.

Cuidado para el desempeño profesional del personal uniformado de la Policía Nacional.

Nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras

Énfasis en seguridad ciudadana:

- Las autoridades de distritos y municipios deberán cumplir sus obligaciones constitucionales en materia de convivencia y seguridad ciudadana, al igual que de preservación del orden público.
- Con el apoyo del Ministerio de Interior se promoverá la adopción de los gestores de convivencia

Profesionalizar el servicio de vigilancia policial:

- Unificación de protocolos de actuación policial y aumento de la confianza en la autoridad de policía.

➤ Se fortalecerá el servicio de policía dirigido a anticipar las amenazas a la seguridad ciudadana, así como para comprender y caracterizar los riesgos sociales y situacionales en cada contexto.

➤ El servicio de policía debe estar enfocado en la seguridad ciudadana y debe ser planificado con recursos tecnológicos e innovaciones que permitan aumentar la eficacia y eficiencia policial.

Vigilancia y control efectivos en distritos, municipios y veredas:

El nuevo modelo de vigilancia y control reconoce que no basta con la observación y reacción por parte de miembros de la policía en un cuadrante, sino que se requiere saltar al control efectivo de los espacios públicos de distritos, municipios y veredas.

➤ La organización del servicio de Policía debe basarse en la evidencia y en el análisis del comportamiento del delito. La asignación de las nuevas zonas de vigilancia y control, los horarios del servicio, la modalidad de este, su composición, al igual que todos los demás aspectos relevantes dependerán de la realidad de cada contexto.

➤ Las zonas de vigilancia y control serán ajustadas dinámicamente. Su tamaño cambiará de acuerdo con la concentración de los delitos, fenómenos y comportamientos contrarios a la convivencia.

➤ El cambio en el número de zonas de vigilancia y control, así como su tamaño se ajustará de acuerdo con un diagnóstico periódico.

➤ El diseño de las zonas de vigilancia y control será un ejercicio realizado por los comandantes de estación, con una metodología rigurosa pero adaptable y siempre bajo la supervisión de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional

➤ El comandante de estación deberá diferenciar territorios y zonas, teniendo en cuenta la presencia de las redes de valor de las rentas criminales, la comisión de delitos y las condiciones asociadas a estos.

➤ Al mismo tiempo, deberá ser capaz de prever, con capacidades de inteligencia y análisis, los escenarios donde es posible que se presenten delitos, y desplegar la vigilancia y el control en función de ello.

➤ Asimismo, promoverá la recuperación de zonas de miedo e impunidad mediante la realización priorizada y focalizada de operativos y patrullajes.

➤ En las zonas de miedo e impunidad deberán concentrarse todas las modalidades y especialidades de la Policía y mantenerlas hasta que se hayan desarticulado las organizaciones delictivas y logrado la disrupción de la red de valor de las rentas criminales. No basta la vigilancia, si no se consigue el control efectivo de los espacios, lo cual requiere cumplir con esos dos objetivos.

➤ Dar prioridad a los parques, plazas y los entornos de las universidades, escuelas y colegios, para evitar que sean lugares de expendio y consumo de estupefacientes.

➤ El modelo debe integrar la red de participación cívica, las empresas de seguridad y vigilancia privada y las diferentes modalidades de organización ciudadana que existan en las comunidades, en el marco de la Constitución.

➤ La Policía Nacional capacitará a los policías de vigilancia en el uso de armas no letales. Esto permitirá el uso de un arma que mejora su capacidad de respuesta y protege de mejor forma a los ciudadanos, dejando las armas letales como último recurso de uso de la fuerza, acorde con la jurisprudencia constitucional.

Transporte masivo:

➤ El transporte masivo de ciudadanos es un asunto crítico de espacio público, convivencia y seguridad ciudadana. Las administraciones municipales deben desarrollar planes para que el transporte público sea ordenado y respetuoso de los usuarios. Se deben fomentar las reglas de convivencia y respeto en esos espacios.

➤ El diseño de los sistemas de transporte masivo y la reposición del parque automotor que lo componga deberá considerar medidas orientadas a garantizar la seguridad de los usuarios, tales como la instalación de cámaras de video, botones de pánico y articulación con los servicios de vigilancia y seguridad privada.

➤ El control efectivo del acceso y salida de usuarios del sistema de transporte masivo es prioridad, tanto en su diseño como en su operación.

Inteligencia e investigación criminal para anticipación y disrupción del delito

Inteligencia y contrainteligencia para la seguridad ciudadana:

➤ La Policía Nacional fortalecerá sus capacidades de inteligencia y contrainteligencia, respecto al conocimiento de los fenómenos delictivos asociados a la seguridad ciudadana, con el fin de anticiparse a su expansión o aparición en los distritos, municipios y veredas.

Fortalecimiento de la investigación criminal:

➤ Se diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de las capacidades de policía judicial en cuanto al número de sus integrantes, formación y recursos de ciencia y tecnología.

➤ Los Ministerios del Interior y Defensa Nacional establecerán mecanismos que permitan que las entidades territoriales contribuyan con recursos al fortalecimiento de las capacidades de policía judicial, tales como la adquisición de equipos, insumos y formación del talento humano especializado, entre otros.

➤ La Policía Nacional a través de la Dirección Nacional de Escuelas, establecerá un plan de formación orientado a capacitar en las actuaciones especializadas a los investigadores del servicio de

investigación criminal, con el fin de acreditar sus competencias y de esta manera incrementar la efectividad en las audiencias públicas en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio.

Articulación de inteligencia e investigación criminal.

Tecnología para la convivencia y la seguridad ciudadana

Cámaras para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana:

- Cámaras para mejorar la vigilancia y el control.
- Cámaras de reconocimiento facial para la persecución penal.
- Cámaras focalizadas en los puntos críticos de las ciudades.
- Cámaras integradas a procesos organizacionales.
- Cámaras con software especializado para la identificación de vehículos y reconocimiento de placas.
- Cámaras para los procedimientos de policía con el fin de aumentar la protección de los derechos humanos.

Aeronaves remotamente tripuladas (RPAS) “drones” para vigilancia de distritos, municipios y veredas:

- Las entidades territoriales podrán adquirir aeronaves no tripuladas para dotar a las estaciones de policía, con el fin de aumentar la vigilancia de los puntos críticos. El centro de mando del servicio de policía de vigilancia es la estación de policía.
- Se diseñará un plan de vuelo por parte del Centro de Información Estratégica Policial Seccional - CIEPS-, en coordinación con el servicio aéreo de la Policía Nacional y de la estación correspondiente, conforme a los requisitos legales establecidos.

Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz:

- Se deben fortalecer las capacidades de análisis del Observatorio del Delito y del Centro Nacional de Análisis Criminal de la DIJIN.
- Procesos y software especializado en la medición de los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos y a los servicios de salud.
- La Policía Nacional fortalecerá los Centros de Información Estratégica Policía Seccional – CIEPS-, como una herramienta útil para georreferenciar y focalizar el delito a nivel territorial, de tal forma que se pueda realizar una mejor programación de la actividad de policía y la ejecución de acciones de prevención localizadas.
- El Gobierno Nacional fortalecerá las capacidades tecnológicas para generar mejores estadísticas policiales, judiciales, penitenciarias, viales y de medidas correctivas, con el fin de diseñar indicadores de gestión de la convivencia y seguridad ciudadana.

Ciudadanos ciberseguros

- Prevención de los delitos en el ciberespacio.
- Persecución contra el ciberdelincuente.
- Articulación institucional contra el ciberdelito.

Desarme general

- Las armas no son un derecho.
- Persecución del porte y tenencia ilegal de armas.
- Control efectivo de armas con permiso

Concentración en los delitos de mayor impacto

- Reducción sostenida e irreversible del homicidio.
- Negar espacios al tráfico urbano y al consumo de estupefacientes.
- Derrotar el hurto en todas sus modalidades. ⊕ Fortalecer la persecución y sanción severa de delitos contra la libertad

Seguridad ciudadana para poblaciones con mayor riesgo

- Protección de niños, niñas y adolescentes.
- Protección de mujeres ante la violencia.
- Protección de líderes sociales.
- Protección de personas en condición de discapacidad. ⊕ Garantía de los derechos de la comunidad LGBTI para una convivencia pacífica.
- Implementación de medidas en contra de la xenofobia

Seguridad ciudadana en el campo

- Sistema integrado de seguridad rural.
- Integración de capacidades de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares: la seguridad de los cascos urbanos es responsabilidad de la Policía Nacional y en las zonas rurales corresponde tanto a la Policía como a las fuerzas militares, en el ámbito de su competencia y conforme a la distinción de roles y misiones.

Modelos étnicos de convivencia

- Reconocimiento de modelos para la convivencia y la seguridad de los pueblos indígenas.

- Protocolos de relacionamiento.

Fortalecer la justicia y la convivencia

Modelos de justicia local y rural: Métodos alternativos de resolución de conflictos.

- Justicia formal.
- Justicia étnica.
- Justicia restaurativa.
- Justicia transicional.

Centros integrados de justicia.

Capacidad carcelaria.

Derecho a la protesta y control de disturbios

- Los gobernadores y alcaldes como primeras autoridades de policía en los departamentos, distritos y municipios deben garantizar el derecho a la protesta, facilitar las expresiones ciudadanas pacíficas que en ejercicio de dicho derecho se efectúen.
- La Policía Nacional deberá cumplir su función constitucional respecto a aquellas manifestaciones que constituyan ejercicio del derecho de protesta, con un enfoque de protección y garantía del mismo.
- Los disturbios, actos de violencia, vandalismo no constituyen derecho a la protesta, sino de conductas que afectan el ejercicio de ese derecho, al igual que los derechos de los demás ciudadanos. Corresponde en esos eventos a la Policía Nacional actuar para defender el derecho a la protesta y proteger los derechos de la ciudadanía.

Asistencia militar

- Carácter excepcional.
- Carácter temporal.
- Decisión presidencial

Nueva arquitectura institucional para la convivencia y la seguridad

- Responsabilidad institucional en materia de convivencia y seguridad ciudadana.
- Consejo Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Instancias territoriales de convivencia y seguridad ciudadana.
- Secretarías de Seguridad.
- Articulación con el Consejo de Seguridad Nacional.

- Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional.

2.2. Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana – Garantías para la vida y la paz 2022-2026

Se trata de un enfoque de seguridad que regirá para los próximos años en Colombia, emitido por el actual gobierno, el día 25 de abril 2023 y se encuentra en difusión para su implementación.

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026” funda su razón de ser en el concepto de seguridad humana y tiene como propósito principal la protección de la vida.

El reto para el Sector de Defensa y Seguridad consiste en desarrollar y materializar acciones centradas en la persona humana, de manera multisectorial, contextualizada, integral y preventiva, que permita proteger la vida en entornos urbanos y particularmente rurales, mediante la prevención, la disuasión, la persecución o el combate del control social que las organizaciones criminales nacionales y transnacionales ejercen tanto sobre las áreas rurales como también en los centros urbanos.

Objetivos específicos acompañados de estrategias y acciones que apalancarán su proceso de implementación:

1. Proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de organizaciones criminales.
2. Contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico.
3. Salvaguardar la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional.
4. Fortalecer a la Fuerza Pública en su talento humano, su legitimidad y sus capacidades para apoyar la transformación de los territorios.

A través del Plan Estratégico Sectorial (PES) 2022-2026, hoja de ruta para la planeación estratégica del Sector de Seguridad y Defensa, se realizará un seguimiento y monitoreo del avance y cumplimiento de los objetivos propuestos.

1. Marco estratégico

La actual Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana funda su razón de ser en el concepto de seguridad humana, que, de acuerdo con la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total), la seguridad humana fue concebida para: [...] proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la Fuerza

Pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

2. Diagnóstico

El Gobierno nacional reconoce como uno de sus principales problemas de seguridad las afectaciones humanitarias que se producen principalmente en las áreas rurales del país, estas como infracciones al derecho internacional humanitario ocasionados por los grupos armados ilegales

Se encontró como un elemento común la urgente necesidad de atender, prioritariamente, la problemática de inseguridad en las zonas rurales. Dentro de los puntos a destacar, producto de los conversatorios nacionales y regionales realizados en los territorios, se encuentran:

» Persistencia y aumento de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario como resultado de la expansión y la recomposición de los actores armados ilegales a zonas rurales y hacia zonas de frontera terrestre

» Fragmentación y tercerización de los actores armados ilegales, generando nuevas dinámicas de control social, económico, cultural, ambiental y territorial.

» Afectación particular sobre mujeres pobres cabezas de familia, utilizadas como eslabones débiles de las cadenas criminales, como el narcotráfico.

» Diversificación de rentas de las economías ilegales y tránsito hacia las economías legales, con incremento en la explotación del carbón y oro, la ganadería, la agroindustria, el turismo, las tierras, la construcción, etc.

» Aumento de las redes de trata de personas, explotación sexual de mujeres migrantes, utilización de mano de obra de migrantes en economías ilegales, requiriendo mayor control de la apertura de frontera

» Incremento promedio anual de los cultivos de coca, aumento en la productividad, nuevas técnicas de producción

3. Principios

1. Protección eficaz. Las estrategias, las operaciones, los operativos y demás acciones de esta política deben tener una relación medible con el resultado, siempre orientado a cumplir con el objetivo de esta política: la protección de la vida.

2. Adaptabilidad. Adecuar las estrategias y los medios a la cambiante realidad de las amenazas, leyendo en forma apropiada los contextos territoriales y urbanos, y flexibilizando los dispositivos en el terreno.

3. Diferenciación y priorización. Diferenciar los actores sociales en el terreno, de conformidad con sus niveles de riesgo, y de acuerdo con la cambiante situación de vulnerabilidad y amenazas. Lo anterior implica la necesidad de priorizar territorios rurales y urbanos.

4. Objetivos

Objetivo general: Proteger la vida de todas y todos los habitantes del país, mediante la generación de condiciones de seguridad en los entornos urbanos y particularmente rurales, y la recuperación del control del territorio para liberar a la sociedad de las violencias.

Objetivos específicos 1. Proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de organizaciones criminales. 2. Contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico. 3. Salvaguardar la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional. 4. Fortalecer a la Fuerza Pública en su talento humano, su legitimidad y sus capacidades para apoyar la transformación de los territorios.

5. Estrategias para las condiciones de seguridad y protección

ESTRATEGIA PARA LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN: Proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de organizaciones criminales. esta Política se enfoca en enfrentar al multictipismo y dentro de sus efectos más significativos se destaca: la eliminación de la violencia contra la población civil y el pleno ejercicio del Estado social y de derecho en los territorios

ESTRATEGIA PARA AVANZAR EN EL NUEVO MODELO DE ARTICULACIÓN ENTRE NACIÓN Y TERRITORIO: Participar, a través de la Policía Nacional, en el diseño y la formulación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, que permitan fortalecer las capacidades en materia de prevención y servicio de Policía. Continuar y fortalecer la implementación de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Congreso de la República, 2016), en coordinación con las demás instituciones y autoridades responsables.

ESTRATEGIAS PARA LA PROTECCIÓN, LA PRESERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DEL RECURSO HÍDRICO: Contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico, acciones para defender y proteger el ambiente, sus ecosistemas y las especies que lo conforman, de acuerdo con la misionalidad de la Fuerza Pública y su rol de contribuir en la preservación de los recursos naturales.

ESTRATEGIA PARA CONTRIBUIR A LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Reconociendo la importancia de gestionar el cambio climático y la importancia de implementar acciones que permitan la protección del medio ambiente, el Sector de Seguridad y Defensa contribuirá a esta estrategia a partir de una “Estrategia Marítima y Fluvial Nacional”, que permita consolidar a Colombia como potencia bioceánica y atacar, afectar y debilitar los nodos estratégicos de los sistemas criminales que afecten las vías fluviales del país

ESTRATEGIA PARA LUCHAR CONTRA LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS La explotación ilícita de yacimientos mineros realizada por los grupos armados ilegales, como se presentó en el diagnóstico de esta política, ha impactado negativamente el medio ambiente, especialmente las fuentes hídricas y, en consecuencia, los ecosistemas en los cuales se adelantan estas actividades criminales.

ESTRATEGIA PARA IMPULSAR UNA AGENDA INTERNACIONAL DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA: Seguir fortaleciendo las relaciones bilaterales, multilaterales con los países vecinos, así como con los socios tradicionales, al tiempo que se generan alianzas estratégicas que permitan dar una respuesta integral a los intereses comunes, serán aspectos claves para avanzar en la consecución de los objetivos de esta política.

ESTRATEGIA PARA APOYAR EL PROCESO TRANSFORMACIÓN DE LOS TERRITORIOS Teniendo en cuenta las capacidades de las Fuerzas Militares y de las empresas sectoriales, así como su capacidad de despliegue en el territorio, el Sector Defensa y Seguridad desplegarán acciones, en coordinación con las demás entidades del Estado, para aportar a los procesos de transformación territorial de cara al fomento generación de desarrollo económico, social, cultural y étnico.

PROGRAMAS DE CAPACITACION POLICIA NACIONAL EN TEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA¹⁸⁵

Programa curricular entregado por la DIEPO –Dirección de Educación Policial de Colombia, estos programas requieren ajustes conforme la nueva política de seguridad – Paz Total y de Seguridad Humana.

Se cuenta con los siguientes programas de capacitación a la Policía Nacional, para consulta, revisar el Anexo 3 que contiene los contenidos, objetivos, competencia y estructura académica

1. DIPLOMADO EN CONVIVENCIA SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN.
2. DIPLOMADO EN SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICA PÚBLICA.
3. DIPLOMADO POLICÍA, SEGURIDAD CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Recapitulando, esta es la respuesta del Estado colombiano ante los asuntos críticos de violencia e (in) seguridad pública de su sociedad.

¹⁸⁵ <https://policia.edu.co/estudios-en-servicio-de-policia/>

CAPÍTULO VII

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA RURALIDAD COLOMBIANA: POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA INSUFICIENTES Y UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS ESPACIAL DE CONTEXTOS PARA SU COMPRENSIÓN

*Pedro Arenas, Isaac de León Beltrán, Santiago Garre y Boris Ramírez*¹⁸⁶

Introducción

Colombia presenta una de las geografías rurales más agrestes y accidentadas del mundo. Esta condición ha sido observada como una de las amenazas de primera generación a la seguridad humana¹⁸⁷ y factor clave para la proliferación de actores armados subversivos como han sido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) -hoy. Convertido en partido político COMUNES- y el, aún activo, Ejército de Liberación Nacional (ELN), por citar dos ejemplos. La ausencia de un desarrollo de infraestructura vial y de conectividad en la ruralidad colombiana también son factores claves para la proliferación de las economías ilícitas que, como ha descrito Skaperdas¹⁸⁸, se torna determinante en la política económica del crimen organizado.

Por lo anterior, se ha considerado interesante abordar un análisis de política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana que nos permita evidenciar si los gobiernos nacionales han podido o no incorporar la variable rural y su diversidad como elemento clave para la provisión del bien público de la seguridad.

Tras la revisión de política pública se ofrece un análisis espacial del contexto delictivo en los entornos rurales de Colombia. Este análisis tiene varios propósitos a saber: en primer lugar, ofrecer una panorámica de las principales problemáticas delictivas que afectan la geografía rural del país andino y qué, deben ser atendidas por la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental de la Policía Nacional (DICAR-PONAL). En segundo lugar, este análisis construye, tanto para los tomadores de decisión como para la DICAR, un conjunto de lineamientos estratégicos para abordar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana rural, así como para optimizar el despliegue del

¹⁸⁶ Cofundador de la Corporación Viso Mutop, ex Alcalde de San José del Guaviare en Colombia y ex congresista de Colombia; Ingeniero industrial, filósofo y economista, máster en econometría y doctor en sociología jurídica; Licenciado en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Licenciado en Ciencias políticas y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid; e, Ingeniero industrial y catastral de la Universidad Francisco José de Caldas, Código ORCID:0000-0003-4302-1269, respectivamente.

¹⁸⁷ Rodríguez, E. M. 2009. «Seguridad Humana para Colombia. Del enfoque normativo al cambio sustantivo.» *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Repensar la Democracia, Inclusión y Diversidad. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.* Málaga (Reino de España).

¹⁸⁸ Skaperdas, S. 2001. «The political economy of organized crime: providing protection when the state does not.» *Economics of Governance*, vol. 2 No. 3 173-202.

pie de fuerza disponible de la misma dirección. Por último, el escrutinio espacial permite identificar los clústeres de criminalidad organizada donde existen altos niveles de convergencia de las diferentes economías ilícitas presentes en la ruralidad. Con base en la identificación de estos enclaves donde los ecosistemas criminales han proliferado de forma sustancial, se ofrece un ejercicio de análisis de la confianza institucional. Lo anterior con el propósito de analizar si el servicio de policía rural puede generar confianza de la población en el cuerpo de policía desplegado en contextos rurales con presencia de economías criminales.

Hipótesis de investigación y metodología

Colombia se encuentra en una encrucijada histórica. La actualidad política colombiana se centra en el proceso de construcción de la Paz Total y, paralelamente, en la implementación de la reforma rural integral contenida en el punto uno del acuerdo de paz alcanzado con las FARC-EP¹⁸⁹. En este contexto, la ruralidad se presenta como el escenario determinante para el éxito o fracaso de cualquier intento por generar las condiciones que habiliten la construcción de una paz estable y duradera.

A la luz de lo anterior, se considera elemental acudir a las políticas públicas en materia de seguridad y convivencia para comprender si se ha integrado la dimensión problemática¹⁹⁰ de los entornos rurales en su formulación. Además, el análisis y evaluación de políticas públicas se concibe como una disciplina de la ciencia política¹⁹¹ que nos permite afirmar si los instrumentos formulados, entendidos como resultado¹⁹² han sido capaces de comprender e integrar los contextos rurales y sus problemáticas de seguridad en su seno. Por último, desde una aproximación eminentemente descriptiva, se busca analizar y generar conocimiento alrededor de la posibilidad de que estas políticas públicas hayan logrado disponer alrededor del problema público los elementos que Ordóñez-Matamoros¹⁹³ determina como claves para la atención de éste: la experticia institucional, la disposición de los recursos oportunos o adecuados y la voluntad política para darle solución. Alrededor de estas cuestiones giran algunas de las preguntas de investigación que se plantea este trabajo: ¿las recientes políticas públicas de defensa, seguridad y convivencia responden a los retos que plantea la ruralidad de Colombia? ¿los

¹⁸⁹ Paz, Oficina del Alto Comisionado de. 2016. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana: Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP. Paz Total es una apuesta de la política pública del actual gobierno que adelanta mesas de negociación con grupos armados distintos a las FARC EP. Nota de los autores.

¹⁹⁰ Dubnick, MJ. & Bardes, BA. 1983. *Thinking about public policy, a problem-solving approach*. John Wiley and Sons.

¹⁹¹ Roth, AN. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

¹⁹² Parsons, W. 2007. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. México: FLACSO, sede académica de México.

¹⁹³ Ordóñez-Matamoros, G. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

instrumentos de política pública disponen los recursos oportunos para integrar los problemas de seguridad en los contextos rurales del país?

Visto lo anterior, cabe aclarar la necesidad de hacer unas apreciaciones de tipo conceptual. Si bien es claro que en términos conceptuales existe una delimitación clara entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad y convivencia ciudadana, en términos prácticos y en la especificidad del caso colombiano, las fronteras se tornan difíciles de apreciar. Además, si recurrimos a la conceptualización que han hecho las políticas públicas la confusión es aún mayor. Como señala Hugo Acero¹⁹⁴, en Colombia por cuenta del longevo conflicto armado y los altos niveles de criminalidad organizada, de forma recurrente, se ha dado un manejo que integra respuesta policial y militar a problemas de seguridad y convivencia ciudadana. Tanto es así que a nivel normativo y de política pública se ha obviado por décadas la capacidad de generar estrategias preventivas y relegar del rol primordial que ha ocupado la fuerza pública de forma sistemática en la atención de los temas de seguridad. Esto ha resultado en una suerte de fuerza pública altamente militarizada que ha privilegiado el uso legítimo de la violencia por encima de políticas de desarrollo que integren demandas ciudadanas y activen mecanismos de prevención social de las violencias y el crimen. El propio Acero indica textualmente, que en Colombia “primó una visión particular que privilegió el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales”.

Todo lo anterior ha permitido que, así como en la mayoría de los países del mundo existe una división clara respecto de lo que son amenazas a la seguridad nacional y las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana, el caso colombiano no observa esta frontera conceptual ni en la teoría ni en la práctica de la provisión del bien público seguridad. Esto se ha traducido en una asignación de funciones y competencias no clásicas a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional. Esto explica por qué encontramos unidades de policía desarrollando capacidades casi militares y unidades de fuerza militar realizando funciones policiales.

En consecuencia, el análisis de políticas públicas no se puede reducir a la política de seguridad y convivencia ciudadana, sino que se prescribe la necesidad de analizar también la política de seguridad y defensa. Este ejercicio de evaluación, como se ha indicado, busca identificar los objetivos, estrategias y planes que persiguen comprender y dar respuesta a los problemas de seguridad y convivencia en entornos rurales.

El siguiente elemento metodológico de este trabajo se fundamenta en la representación espacial de los datos que representan los problemas de seguridad y convivencia en entornos rurales que ha

¹⁹⁴ Acero, H. 2004. *Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

recolectado la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental. Hemos circunscrito a las líneas estratégicas de interés de la DICAR pues en ellas identificamos los principales delitos que tienen carácter particularmente rural. Además, de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 113 de 25 de enero de 2022¹⁹⁵ es la dirección operativa que, adscrita en la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, tiene por misión prevenir y controlar los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales, así como el direccionamiento y prestación del servicio de policía, incluida la vigilancia, en entornos rurales. Así las cosas, se han identificado las de trabajo estratégico de la DICAR para desarrollar el análisis y ofrecer una comprensión estratégica de las principales amenazas a la seguridad ciudadana rural que permita desplegar de forma más efectiva el pie de fuerza disponible: menos de 7.000 hombres y mujeres carabineros. Esta Dirección de Policía debe atender toda la Colombia rural, esto es cerca del 97% del territorio nacional.

Con base en lo anterior, la pregunta de investigación que se plantea es: ¿el análisis espacial de los eventos delictivos contenidos en las competencias de la DICAR puede orientar un despliegue estratégico del limitado pie de fuerza con el que cuenta la Dirección?

Por último, se propone un ejercicio de análisis de la confianza en el servicio de policía en entornos rurales priorizados de acuerdo con la convergencia de varias líneas de trabajo de la DICAR. Del análisis espacial se puede inferir un conjunto de zonas del país que cuentan con una alta convergencia de los fenómenos criminales. Por medio de un conjunto de instrumentos de recolección de información estructurados, durante el año 2021, se aplicaron 1.136 encuestas en 16 municipios en los que se está implementando el Acuerdo de Paz entre el Estado y las FARC; estos son los municipios que cuentan con un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En un intento de comprender las necesidades del servicio de policía en este tipo de contextos, se desarrolló un proceso de análisis de la funcionalidad de este servicio público para la generación de confianza institucional. En este punto, la hipótesis de investigación que se propone es que el servicio de policía es sensible a las economías criminales, pero ello no implica que los ciudadanos no esperen un servicio eficaz en lo concerniente a

¹⁹⁵ Se recogen aquí los apartes literales del precepto mencionado que justifican el abordaje propuesto:

Artículo 13. Dirección de Carabineros y Protección Ambiental: Es la dependencia de la Jefatura Nacional del Servicio de Policía responsable de planificar, dirigir, desarrollar, supervisar y evaluar las actividades de prevención y control de los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales; así como el despliegue de las capacidades en el territorio para contribuir a la seguridad pública, en cumplimiento de la misión constitucional. La Dirección de Carabineros y Protección Ambiental cumplirá las siguientes funciones:

1. Dirigir el servicio de policía con enfoque en la prevención y el control de los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales, activos estratégicos e infraestructura petrolera, de acuerdo con los mandatos y directrices, del Gobierno. Nacional, conforme a las políticas y capacidades institucionales.
2. Proponer estrategias para la prevención y el control de los delitos ambientales y conexos; así como el desarrollo de acciones de prevención y control que contribuyan a la seguridad pública, de acuerdo con la misión constitucional.
6. Aportar desde la misionalidad de la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental a la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, en el direccionamiento del servicio de policía y la prestación del servicio de vigilancia policial.
8. Administrar los sistemas de información de Dirección de Carabineros y Protección Ambiental como base para realizar análisis que permitan la toma de decisiones.

cuestiones básicas como la restitución de tierras y la atención de los homicidios. Esto es válido incluso en territorios con una gran cantidad de hectáreas de coca.

En síntesis, abordamos los elementos clave de una política según Ordóñez-Matamoros:

1. La experticia institucional para abordar el problema, esto es, identificar si los entornos rurales de Colombia y las diversas agendas de seguridad y convivencia se integran en las políticas del ámbito nacional.
2. La disposición de los medios necesarios para atender las problemáticas rurales que se han definido. Aquí se ofrece un ejercicio de análisis espacial que permite identificar las problemáticas de seguridad y convivencia que afectan de forma más grave los entornos rurales que competen a la DICAR para reorientar un despliegue limitado del pie de fuerza.
3. Por último, una evaluación de si la disposición de medios logra ser percibida por parte de las comunidades como una solución así sea incipiente para los ecosistemas criminales presentes en la ruralidad colombiana.
4. Sin dudas, esto nos conduce a formular un conjunto de recomendaciones que podrán validar en el futuro si existe la voluntad política para resolver el problema público.

Políticas de Defensa y Seguridad¹⁹⁶ (PSD)

Como ya se ha advertido, el caso colombiano resulta atípico en relación con la provisión del bien público seguridad por razón del largo conflicto armado además de la proliferación de actores criminales organizados alrededor de un ecosistema ilícito amplio. Esta situación ha generado, como veíamos, una ausencia de delimitación entre las amenazas a la seguridad nacional y las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana.

De ahí la necesidad de revisar no sólo la política de seguridad y convivencia ciudadana sino también de integrar en nuestro análisis la política de seguridad y defensa. Tal y como reza el propósito de la política, ésta persigue “generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales”. Sin duda, algo que difícilmente ocurriría en países donde la distinción entre las dimensiones de la seguridad ciudadana y la seguridad nacional están claramente delimitadas.

Ciertamente se trata de una política que desde su semántica se construye desde una lógica de defensa, una lógica militar, más que por una lógica de concertación de espacios con la ciudadanía. A su vez, integra una visión de seguridad ciudadana con permanentes menciones al delito, la criminalidad

¹⁹⁶ Se puede consultar la Política de Defensa y Seguridad – Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

organizada y la necesidad de construcción de legalidad. Por otro lado, durante el gobierno de Iván Duque, por ejemplo, se incorporó una visión de los territorios rurales sin mencionarlos cuando indica cuestiones como pasar “del control militar al control institucional del territorio” o “preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la Nación.

En ambos objetivos estratégicos se hace una referencia, no expresa, a la necesidad de atender la ruralidad. Otras menciones indirectas a los entornos rurales están contenidas en los objetivos estratégicos dos y cinco, “proteger a la población y contribuir a su bienestar” y “consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad” respectivamente.

a. Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2018-2022¹⁹⁷

A diferencia de la PSD, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, tiene un enfoque de seguridad ciudadana ampliamente marcado. Si bien contempla la asistencia militar (línea estratégica diecinueve), esta se concibe de forma excepcional, limitada en el tiempo y por medio de una decisión presidencial. De igual forma, elementos como la creación del Consejo Nacional para la Convivencia y Seguridad ciudadana permiten creer que existe, por parte de los tomadores de decisiones, una voluntad política para delimitar las dimensiones de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana.

En relación con el objeto de análisis propuesto se observan grandes avances en la materia. Hasta tres objetivos específicos incorporan la dimensión rural de forma taxativa:

- *Objetivo estratégico 5.* Proporcionar protección reforzada a poblaciones especialmente afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los líderes sociales y los pueblos indígenas.
- *Objetivo estratégico 7.* Desarticular los grupos de delincuencia común organizada y los grupos de delincuencia organizada de carácter transnacional con presencia urbana y rural.
- *Objetivo estratégico 10.* Lograr distritos, municipios y veredas con legalidad, con autoridades territoriales responsables de la convivencia y la seguridad.

De igual forma, existen un conjunto de líneas estratégicas que están orientadas a atender los problemas rurales de seguridad y convivencia:

- *Línea estratégica 7.* Nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras:

7.3. Vigilancia y control efectivo en distritos, municipios y veredas.

- *Línea estratégica 15.* Seguridad ciudadana en el campo:

¹⁹⁷ Se puede consultar la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2018-2022 en: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>

15.1. Zonas futuro

15.2. Sistema Integrado de Seguridad Rural.

15.3. Integración de capacidades de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

- *Línea estratégica 16. Modelos étnicos de convivencia:*

16.1. Reconocimiento de modelos para la convivencia y la seguridad de los pueblos indígenas.

16.2. Protocolos de relacionamiento.

16.3. Programas étnicos de formación policial.

De lo anterior, se observa una clara intención del ejecutivo de incorporar la dimensión rural en la formulación de la política pública. Esto no significa que en términos de implementación la política haya logrado transformar realidades rurales locales. Como acostumbra a ocurrir en las políticas públicas no existe una hoja de ruta clara de cómo y quiénes implementarán las líneas de la política, y mucho menos, con qué recursos se financiarán. Si bien la política incorpora una lista de verificación de la implementación de esta no se logró verificar qué entes territoriales dan cumplimiento a la misma. Igual ocurre con la directriz que invita a la articulación con la gestión territorial.

En este punto debe recordarse que una debilidad en la arquitectura institucional¹⁹⁸ del modelo de gestión territorial de la seguridad está relacionada con los fondos de los entes territoriales¹⁹⁹. Podríamos resumirlo de forma gráfica, por ejemplo, en lo que se ha denominado la paradoja del FONSET en los municipios de categoría sexta (aquellos con menor densidad poblacional, mayor nivel de pobreza y baja capacidad para recaudar impuestos). Tal y como recoge en su trabajo Pérez supongamos que, en estas entidades territoriales, se hubiera alcanzado el techo anual de ingresos fiscales de libre destinación de los 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes señalado en la ley (en adelante, SMMLV) y que todo el presupuesto se hubiera destinado íntegramente a la contratación de obra pública. En este supuesto nada probable, el FONSET de la entidad territorial en cuestión recaudaría menos de 600.000.000 COP/año (lo cual es equivalente a unos 135.000 US por año para un municipio con menos de 50.000 habitantes). Dicho esto, ¿es plausible, con esos recursos, implementar políticas de seguridad y convivencia ciudadana municipales efectivas? Así las cosas, el factor financiero de la Política Marco deviene un elemento aún más estratégico para lograr sus propósitos, y su ausencia invita a pensar cuál ha podido ser su resultado en la actualidad.

¹⁹⁸ Colombia adolece de falta de descentralización, aunque la Constitución de 1991 definió pautas en esta dirección. Los entes territoriales son la nación, las gobernaciones y Alcaldías. Está por avanzarse en regiones y provincias, así como en entidades territoriales indígenas. La norma advierte que en el municipio, el Alcalde elegido popularmente es el jefe de policía.

¹⁹⁹ Pérez, B. 2015. *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. Bogotá: Cuadernos Análisis FESCOL 3/2015.

b. Las políticas de seguridad del gobierno de Gustavo Petro Urrego. Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida y la Paz 2022-2026

Esta política integra en el mismo instrumento de planeación tanto las dimensiones de la seguridad ciudadana como de la seguridad nacional, circunscritas ambas en el ámbito de la seguridad pública. Dicha Política inicia con un diagnóstico que diferencia actores y violencias en entornos rurales y urbanos, para seguidamente plantear retos y desafíos en materia de defensa, seguridad y convivencia ciudadana. Es importante mencionar que la política se concibe desde el enfoque de la seguridad humana, lo que automáticamente implica integrar un conjunto de dimensiones que no se incorporaron en las políticas del gobierno anterior.

Para el objeto del presente trabajo, resulta fundamental la lectura detenida de los principios que informan la política. En especial los principios dos a siete que incorporan nuevos elementos orientados a transformar el paradigma en materia de seguridad:

- *Adaptabilidad.* Que implica una adecuación de las estrategias y medios con base en los contextos territoriales.
- *Diferenciación y priorización.* La necesidad de diferenciar y priorizar de acuerdo con factores sociales, niveles de riesgo y situaciones de vulnerabilidad. Esto permite comprender la diversidad de territorios y situaciones de seguridad. Elemento que no tiene precedente en las políticas públicas de seguridad en Colombia.
- *Prevención.* Priorizar la prevención, en concordancia con la lógica de seguridad humana, con el fin de anticipar problemas y amenazas que permitan mitigar riesgos y afectación de los más vulnerables.
- *Gradualidad.* Este elemento es fundamental en la medida que interpreta la gradualidad de las acciones de protección y combate de las amenazas de acuerdo con las afectaciones. En cierta medida, esto es reconocer la paradoja de los FONSET e incorporar una lógica de solución a ese problema.
- *Participación.* La necesidad imperiosa de incorporar la participación de las comunidades en la construcción y evaluación de la política de seguridad. Esto resulta innovador en la medida que supedita la visión institucional a la de los ciudadanos y ciudadanas. Esto permite construir y concertar agendas de seguridad con significado territorial y lograr así poner en un segundo nivel el direccionamiento político de la política de seguridad.
- *Liderazgo civil.* Que el liderazgo civil gobierne el sector seguridad y defensa, es sin dudas un elemento de ruptura frente a la tradición colombiana. Como todo proceso de transformación, este tipo de procesos requiere de gran habilidad negociadora con el sector y de altos niveles de voluntad política.

En relación con los objetivos específicos de la política, es interesante el orden que se ha impuesto. Se han destacado en primer y segundo lugar la *provisión de condiciones de seguridad y protección para*

la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de organizaciones criminales, y contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico. Lo anterior por encima de los objetivos de legitimar y fortalecer la acción de la fuerza pública y salvaguardar la integridad y la soberanía. Bien puede observarse que esta es una declaración de prioridades que además incorpora un orden de prelación entre la seguridad y convivencia sobre la defensa nacional. Lejos de lo que se pudiera pensar, la política es capaz de integrar ambas dimensiones de la seguridad pública competencia aún del sector defensa en Colombia.

Además, si bien no se desarrollan las agendas territoriales diferenciadas bajo el paraguas de sus principios permite que este proceso se lleve a cabo a través del modelo de gestión territorial de la seguridad. De igual forma, se pueden identificar entre sus líneas estratégicas aquellas tendientes a atender la agenda de seguridad rural y que se identifica con un amplio espectro de las competencias de DICAR:

1. Estrategias tendientes a garantizar los procesos de restitución previstos en la Ley 1448 de 2011 así como proteger los liderazgos sociales en los territorios. Además, líneas de acción para la implementación efectiva del Acuerdo de la Habana.
2. Estrategias orientadas a combatir la extracción ilícita de recursos mineros.
3. Líneas de acción que persiguen combatir la deforestación en todas sus formas.
4. Estrategias orientadas a la protección del ambiente y los recursos naturales.

En suma, se puede concluir que la agenda rural de seguridad, en términos generales, está integrada de forma diferencial en la política. Cosa distinta es que la política adolece del mal típico de los instrumentos de planeación. Reduce en dos párrafos el cómo se evaluará y monitoreará su implementación. No asigna de forma clara responsabilidades institucionales y evade de forma sistemática el cómo se llevará a cabo. A juicio de los autores esta es una de las claves para su eventual fracaso en la medida que el sector defensa está repleto de resistencias al cambio y la transformación por lo que la ausencia de claridad en la asignación de responsabilidades genera oportunidades para eludir su cumplimiento. Por último, no incorpora la dimensión presupuestal necesaria para tan ambicioso plan y no describe cómo esta política se aplicará a los niveles departamentales, distrital, municipal y veredal. Sin dudas, nos encontramos ante una declaración de intenciones que no alcanza a dimensionar la experticia institucional necesaria y la disposición de recursos para dar solución al problema.

La información analizada tiene una visión de seguridad y los datos de otros sectores de la administración pública como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural se integran con el fin de proponer soluciones en términos económicos y sociales. Al respecto vale la pena señalar que la

Dirección de Carabineros y Seguridad Rural suele contratar profesionales en producción agropecuaria con el fin de facilitar el acercamiento entre la Policía Nacional y los campesinos por medio de programas de asistencia técnica. Esta es una comprensión de los problemas de convivencia y seguridad que supone la existencia de un sustrato económico que explica los comportamientos infractores de la ley.²⁰⁰

La coincidencia espacial de las economías criminales demanda una actualización de las capacidades de la Policía Nacional, de otras entidades del Estado Nacional y de las entidades subnacionales para enfrentar factores como los actores armados que participan y regulan los mercados ilegales. Dicha actualización de capacidades puede implicar una renovación conceptual sobre el modo en que la Policía Nacional comprende los problemas de seguridad rural en términos de la distinción entre seguridad y defensa nacional vs convivencia y seguridad ciudadana. Y para ello es conveniente conocer los datos disponibles, lo cual hace parte de la experticia institucional del Estado.

El reconocimiento del nivel nacional y el nivel subnacional del Estado es relevante porque las capacidades del Estado se materializan a través de capacidades organizacionales concretas que se despliegan en términos de funcionarios públicos y presupuesto; los empleados y el presupuesto del Estado son recursos que se combinan de acuerdo con las políticas públicas descritas anteriormente, es decir, la disposición de medios para atender los problemas de seguridad rural. En ese sentido, la identificación de los problemas de seguridad rural en Colombia debería tener en cuenta el número de funcionarios de policía y el presupuesto asignado para atender de manera integral las otras variables asociadas con las economías criminales que funcionan en el sector rural; por supuesto, esto sólo es posible si se acepta que el crimen organizado que regula las economías criminales del narcotráfico, para citar este caso, no solo se debe enfrentar como un asunto del derecho penal.

Los fenómenos de interés para la seguridad rural: la perspectiva de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional de Colombia

Los siguientes son los delitos y problemas de seguridad ciudadana priorizados por la DICAR: i) Extracción ilícita de minerales; ii) Restitución de tierras; iii) Abigeato (hurto de ganado); iv) Deforestación; v) Homicidio rural; vi) Hidrocarburos (hurto de hidrocarburos). Vale la pena señalar que los cultivos ilícitos son incorporados al análisis gracias a los datos elaborados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Vale la pena señalar que los datos de cultivos ilícitos no se integran fácilmente al análisis de la seguridad rural debido a que hay una estructura organizacional de la Policía – creada desde la década de 1980 – que

²⁰⁰ <https://www.policia.gov.co/direcciones/carabineros>

tiene la potestad y la facultad legal para operar sobre el problema de las drogas. A continuación, se presenta un análisis preliminar de los fenómenos de interés.

La extracción ilícita de minerales hace referencia a la explotación de minas sin el cumplimiento de las normas ambientales y sin la aplicación del derecho tributario. Esta es una economía criminal consolidada y regulada por Grupos Armados Organizados (GAO), es decir, organizaciones criminales con capacidad para sostener operaciones militares y ejercer control territorial. Dicha economía criminal provee empleo a pequeños mineros y demanda una inversión de capital significativa de maquinaria que permite la extracción de minerales valiosos como el oro. Las zonas en las que hay extracción ilícita de mineras son áreas – polígonos – que se encuentran en las bases de datos espaciales de la DICAR. Conviene resaltar que las minas legales que cuentan con un título minero expedido por el Ministerio de Minas suelen estar muy cerca de la explotación ilícita. Esta es una coincidencia espacial que ilustra el modo en que las economías criminales conviven con las economías legales.

La restitución de tierras es un asunto de interés para la seguridad rural y para la Policía porque el acceso a la tierra rural ha sido identificado como una de las causas del conflicto armado. Terratenientes, ganaderos, guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y extralimitación de las fuerzas de seguridad estatales, han impactado la lucha por el control de la tierra y ello causó más de ocho millones de desplazados en el periodo 1985-2023.²⁰¹ Hay una entidad pública que lidera el proceso de restitución de tierras a los campesinos que fueron despojados de su tierra en las últimas décadas que es la Unidad para la Restitución de Tierras que hace parte del Ministerio de Agricultura. La Unidad adelanta diligencias en el sector rural para cumplir las órdenes de los jueces y por eso solicita el apoyo de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural con el fin de minimizar el riesgo de violencia. Este ejercicio de apoyo judicial y administrativo queda registrado en las bases de datos de la Policía Nacional. El problema de la tierra se relaciona con un mercado en el que se transfieren derechos de uso sobre los predios lo cual se puede hacer con o sin la transferencia efectiva del título catastral de propiedad debidamente. Hay evidencia histórica de la violencia de este mercado.

El abigeato es el delito de hurto de ganado. Hay evidencia testimonial de que el abigeato ha aumentado y que hay organizaciones criminales con la capacidad logística para movilizar grandes cantidades de ganado de una región a otra e incluso controlar el sacrificio y la distribución de la carne. Esta es una actividad que también se asocia con la presencia de Grupos Armados Organizados y se encuentra ampliamente extendida en el país.

²⁰¹ <https://www.unidadvictimas.gov.co>

La deforestación es un asunto de interés para la seguridad rural porque la preservación de la biodiversidad, el agua y el medio ambiente han sido señalados como temas estratégicos para el Estado colombiano. La deforestación la mide una entidad especializada en el análisis de fotografías satelitales; la entidad se llama Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Éste identifica los polígonos de deforestación y se los entrega a la DICAR. De acuerdo con análisis de la Policía hay financiadores de la deforestación que deben ser identificados. Al parecer la deforestación se explica por la expansión de la frontera agrícola para la siembra de cultivos legales o ilegales, así como también para la apropiación de tierras.

El homicidio rural es registrado en la Policía Nacional de Colombia por medio de la asignación de las coordenadas en las que se realiza la inspección del cadáver. Un homicidio se clasifica como rural si se encuentra en la zona rural de cada municipio; esta es una distinción que hace la Policía Nacional a partir de información catastral. Las coordenadas de los homicidios rurales permiten medir la distancia promedio entre cada dato. Así, se pueden estimar las áreas de influencia de los homicidios rurales. Esta es una variable especialmente relevante porque los homicidios pueden ser el resultado de la interacción entre actores que participan en diversas economías criminales. Esta interpretación de la conexión entre homicidios y economías criminales permite analizar el modo en que cada mercado ilegal puede producir más o menos violencia.

Por último, se encuentra el hurto de hidrocarburos. Esta variable se asocia con la perforación de los oleoductos con el fin de comercializar ilegalmente derivados del petróleo y con la extracción de gasolina para el procesamiento de la hoja de coca, entre otros usos. La gasolina es un insumo para la fabricación de la cocaína y en ocasiones es controlada por las autoridades en los municipios productores de estupefacientes.

La coincidencia espacial de los fenómenos de interés para la DICAR

En esta sección se presenta un conjunto de proposiciones sobre la coincidencia espacial de los fenómenos de interés para la seguridad rural. La coincidencia es relevante porque permite analizar el modo en que los fenómenos interactúan en cada región de Colombia. Esto es importante desde el punto de vista de política pública porque permite diferenciar los esfuerzos del Estado en territorios específicos. Un aspecto fundamental previo es el área rural en la que se han detectado los fenómenos de interés. Cuando se hace un cálculo de áreas y su superposición se llega a los siguientes resultados:

Área ocupada²⁰² por fenómenos de interés para la seguridad rural

Temas	Hectáreas	% Territorio nacional
Restitución	5.621.048	4,9%
Abigeato	4.877.871	4,3%
Homicidio rural	4.629.531	4,1%
Abigeato/Homicidio rural	3.044.090	2,7%
Restitución/Homicidio rural	1.744.551	1,5%
Extracción ilícita	1.667.566	1,5%
Restitución/Abigeato	1.321.316	1,2%
Restitución/Abigeato/Homicidio rural	1.175.729	1,0%
Extracción ilícita/Homicidio rural/	703.928	0,6%
Hidrocarburos	557.863	0,5%
Abigeato/Extracción ilícita/Homicidio rural	299.626	0,3%
Restitución/Extracción ilícita	299.520	0,3%
Homicidio rural/Hidrocarburos	228.409	0,2%
Otros	1.254.513	1,1%

Este cálculo permite comparar el número de hectáreas rurales de Colombia vs hectáreas en las que se registran fenómenos de interés. Colombia tiene 114 millones de hectáreas y solo en el 24.2% de ellas se presentan problemas de seguridad y convivencia. Nota de autores. Fuente: Elaboración propia. 2021.

Al combinar la superposición de las áreas arrojada por el Sistema de Información Geográfica con una inspección visual de los mapas se pueden formular algunas proposiciones de trabajo. A continuación, las proposiciones construidas a partir varios mapas construidos con los datos de la DICAR:

- A. No hay coincidencia espacial de todos los fenómenos de seguridad rural de interés en los mismos territorios.
- B. El homicidio rural tiende a coincidir con los otros fenómenos de interés; pero hay algunos territorios en los que el homicidio rural no se explica por los factores mencionados.
- C. La deforestación muestra una autonomía en su distribución especial. En los territorios amazónicos se registra una gran cantidad de áreas de deforestación, pero sin la presencia de los otros fenómenos de interés para la seguridad rural.
- D. La extracción ilícita de minerales coincide con zonas con alta demanda de restitución de tierras. Sin embargo, hay unos pocos territorios en los que la explotación ilícita coincide con otros fenómenos como el homicidio.
- E. El hurto de hidrocarburos se concentra en el norte de Colombia, en el departamento de Norte de Santander, y en el sur en el departamento de Nariño. En ambas zonas se encuentra un oleoducto que atraviesa cultivos de coca. En el mapa “Focalización hidrocarburos 2020” se observan los

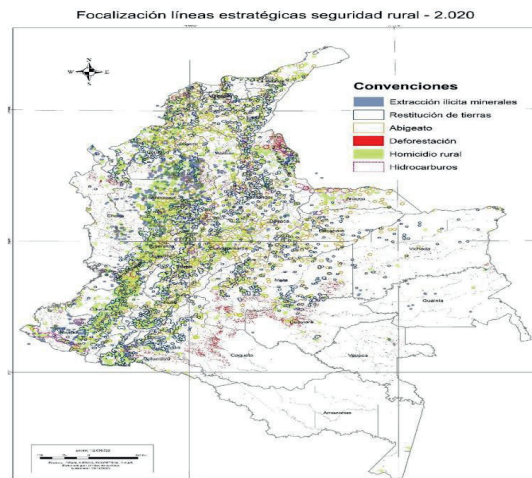
²⁰² Las áreas fueron calculadas usando un Sistema de Información Geográfico a partir de la intersección de las áreas de influencia de cada fenómeno de interés. Nota de autores.

oleoductos, atentados a oleoductos y las trochas usadas para el contrabando de gasolina entre Colombia y Venezuela.

F. El abigeato es un fenómeno que se registra en la zona que coincide con los llanos de Venezuela y en la Costa Caribe. Puede coincidir o no con los otros fenómenos de interés.

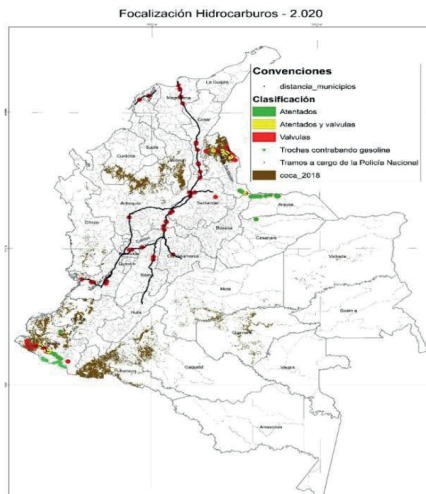
G. Vale la pena llamar la atención sobre la concentración de los homicidios en los territorios en los que hay procesos de restitución de tierras. De un total de 3.926 homicidios registrados en zona rural, hay 1.215 que coinciden con zonas de restitución. Esto implica que el 31% de los homicidios rurales en el nivel nacional se cometen en zonas en donde hay procesos de restitución de tierras. El porcentaje de participación aumenta cuando el municipio ha sido priorizado en el proceso de paz con las FARC; en este caso el 37% de los homicidios se concentran en municipios de paz en donde se adelantan procesos de restitución de tierras. De los homicidios registrados en Colombia, a noviembre de 2020, se presentaron 3.707 en la zona rural, equivalente al 37%, reflejando un aumento del 2% frente al año 2019 (3.646), con alta participación de Grupos Armados Organizados.

Mapa con los fenómenos de interés para la DICAR



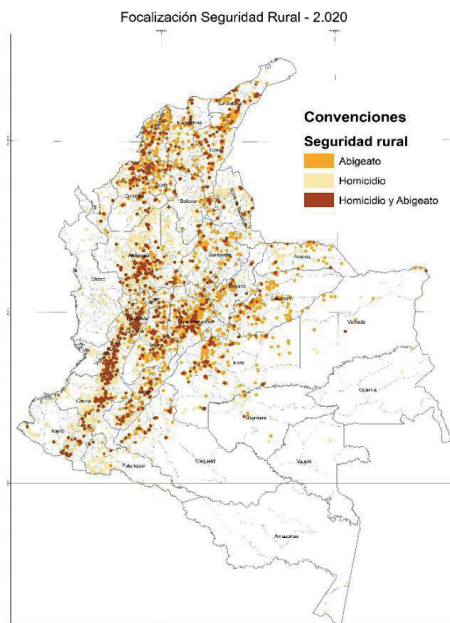
Fuente: Policía Nacional. 2021

Mapa que describe interacción entre hurto de hidrocarburos, oleoductos y cultivos de uso ilícito



Fuente: Policía Nacional. 2021.

Mapa que describe la correlación espacial entre el hurto de ganado y homicidio rural



Fuente: Policía Nacional. 2021.

La confianza en la policía nacional en un contexto de economías criminales

El objetivo de esta sección es presentar los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de ciudadanos que viven en municipios en los que se lleva a cabo el proceso de paz entre las FARC y el Estado Colombiano. La encuesta contuvo varias preguntas relacionadas con la percepción de

seguridad. La más importante es la siguiente: “Me siento seguro cuando estoy cerca de un policía en mi comunidad”, la cual se puede responder a la siguiente escala:

- 1: Totalmente en desacuerdo;
- 2: En desacuerdo;
- 3: De acuerdo;
- 4: Totalmente de acuerdo.

Esta pregunta es una aproximación a la medición de confianza entre habitantes de municipio y policías rurales; un mayor valor en la respuesta será interpretado como mayor confianza. En cada municipio se seleccionaron ciudadanos que viven en el casco urbano y en el sector rural por medio de un proceso de selección aleatoria. Las encuestas se aplicaron por encuestadores entrenados y a cada encuesta se le asignó la coordenada (x,y). Esta coordenada fue usada para medir la distancia entre el encuestado y los fenómenos de interés. Los siguientes son los municipios:

**Municipios en los que se adelanta el proceso de paz entre las FARC y el Estado Colombiano.
Año de la aplicación de las encuestas: 2021**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Anorí – Antioquia	80	7,0	7,0
Barbacoas – Nariño	14	1,2	8,3
Belén de los Andaquíes - Caquetá	80	7,0	15,3
Cáceres – Antioquia	81	7,1	22,4
Cartagena del Chairá - Caquetá	80	7,0	29,5
Florencia – Caquetá	80	7,0	36,5
Ituango – Antioquia	80	7,0	43,6
Montelíbano – Córdoba	80	7,0	50,6
Orito – Putumayo	50	4,4	55,0
Puerto Asís – Putumayo	80	7,0	62,1
Puerto Caicedo - Putumayo	70	6,2	68,2
Remedios – Antioquia	80	7,0	75,3
San Vicente del Caguán - Caquetá	81	7,1	82,4
Segovia – Antioquia	80	7,0	89,4
Tarazá – Antioquia	81	7,1	96,6
Valdivia – Antioquia	39	3,4	100,0
Total	1136	100,0	

Fuente: Elaboración propia. 2021.

La pregunta fue formulada con el objetivo de medir la intensidad de la correlación entre la percepción de seguridad de los ciudadanos en presencia de los policías y los fenómenos de interés. En especial, se trató de medir si la sensación de confianza se correlaciona positiva o negativamente con la distancia a los siguientes factores en un radio de cinco kilómetros: i) número de hectáreas de cultivos

de uso ilícito; ii) número de casos de homicidios; iii) número de casos de restitución de tierras; iv) número de casos de minería ilegal; v) número de hectáreas deforestadas.

El radio de cinco kilómetros sirvió para medir y contar los fenómenos de interés alrededor de cada uno de los encuestados. De esta manera se puede construir un modelo de análisis estadístico en el que se usan variables espaciales.

La siguiente es la expresión más general del modelo de medición de confianza entre la policía y los factores:

Confianza en la policía = f(Contexto general de la violencia municipal, Contexto de violencia y economías criminales a cinco kilómetros, Contexto de violencia y economías criminales más cercanas) + error;

El modelo propuesto se calculó a partir de Mínimos Cuadrados Ordinarios, el cual es un método de estimación de la relación entre variables en donde se calcula el valor de los denominados coeficientes de regresión para cada una de las variables. La siguiente es la expresión estadística para el modelo de regresión lineal múltiple (se denomina múltiple porque se usa con conjunto de variables independientes X que explican el comportamiento de una variable dependiente Y). La decisión de usar la variable Y como dependiente es una decisión de los diseñadores de política pública:

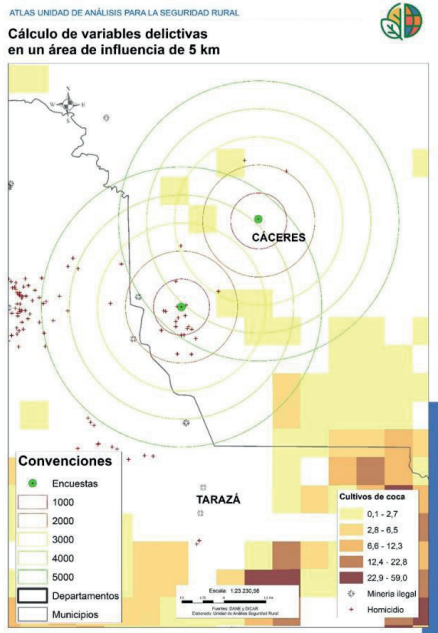
$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + error;$

El método de estimación permite medir si el coeficiente β_i que acompaña la variable X_i es estadísticamente diferente de cero. Si dicho coeficiente es distinto de cero entonces la variable independiente correspondiente tiene una correlación estadística con la variable dependiente y se puede afirmar que ayuda a la explicación de los cambios en la variable que le interesa al Estado; en este caso es la confianza de los ciudadanos hacia los funcionarios de la Policía Nacional que trabajan en los municipios en donde se implementan los acuerdos de paz con las FARC en un contexto de economías criminales. Vale la pena señalar que el signo de los coeficientes de regresión define si tiene una correlación positiva con la confianza (en cuyo caso el signo es positivo) o si tiene una correlación negativa con la misma variable (en este caso el signo es negativo). La variable error es relevante porque en ella se observa la capacidad de cada uno de los modelos para explicar la variable dependiente en función de los cambios en las variables independientes.

En este ejercicio se estiman tres modelos de regresión lineal y en cada uno de ellos se incluyen variables sociodemográficas con el fin de detectar si la edad, el tiempo de residencia en el territorio, la pertenencia a la comunidad de víctimas del conflicto y el índice de pobreza multidimensional afectan la confianza en la Policía. Los resultados arrojan que las variables sociodemográficas no son significativas, es decir, no tienen correlación con la confianza que los ciudadanos depositan en la policía rural.

El modelo que mejor explica la confianza es el número tres. El Modelo 3 se basa en la distancia más cercana a los fenómenos de interés para la seguridad rural como son las economías criminales y también la distancia a las vías principales, secundarias y terciarias a la casa de cada uno de los encuestados. Se puede afirmar que el Modelo 3 es el que mejor explica la variable dependiente porque el 32.3% de los cambios en la confianza hacia la policía rural dependen de los cambios en las variables asociadas con la distancia a las economías criminales más cercanas (ya sean estos eventos o polígonos en los que hay por ejemplo hectáreas de coca). Sobresale de este resultado que la distancia a la hectarea más cercana sembrada con coca no afecta la confianza, así como tampoco la distancia al caso de abigeato más cercano tampoco la afecta; únicamente la distancia al caso de restitución y la distancia al caso de homicidio más cercano aumentan la confianza en el cuerpo de Policía.

El Modelo 2 es el segundo en cuanto a capacidad de ajuste debido a que los cambios en las variables independientes explican el 27% de la confianza de los ciudadanos hacia los funcionarios de policía; el Modelo 2 afirma que la confianza de los habitantes hacia los policías depende del conteo de eventos en un radio de cinco kilómetros alrededor de cada uno de los encuestados; es sobresaliente el siguiente resultado: la confianza hacia los policías disminuye en presencia de hectáreas de coca y número de homicidios pero aumenta cuando se registran eventos de acompañamiento en casos de restitución de tierras, es decir, los ciudadanos esperan que la Policía Nacional sea capaz de cumplir con algunas funciones básicas asociadas con el cuidado de los derechos de propiedad sobre la tierra. En el mapa anexo se muestra un ejemplo sobre cómo se hizo el conteo y la medición de variables en un radio de cinco kilómetros.



Fuente: Unidad de Análisis para la Seguridad Rural, responsable de la recolección y procesamiento de datos. DICAR, Policía Nacional, 2021.

En el último lugar se encuentra el Modelo 1 el cual afirma que la confianza depende exclusivamente de la tasa de homicidio y la tasa de violencia intrafamiliar reportada en el municipio, es decir, estas son variables que miden el contexto general de la violencia de cada municipio. La primera mide el contexto general de violencia homicida que suele manifestarse en espacios públicos y la segunda mide la violencia que se produce contra la mujer en los espacios privados. El Modelo 1 encuentra que la tasa de homicidios del municipio disminuye la confianza en la Policía, pero tiene una débil capacidad explicativa; sólo el 3.7% de los cambios en la confianza de los habitantes de los municipios rurales se explica por los cambios en la tasa de homicidios de los homicidios, es decir, la máxima expresión de la violencia no parece incidir en la dimensión de confianza institucional entre ciudadanía y policías en contextos rurales en Colombia. Todos los anteriores resultados se pueden afirmar con una confianza del 95%. Los resultados se observan en la siguiente tabla:

Modelos de regresión lineal múltiple en el que la variable dependiente es la confianza de los ciudadanos hacia los funcionarios de policía rural en Colombia

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
R ² Ajustado	0,037	0,270	0,323
Prueba de bondad de ajuste F	8,187	47,738	46,136
Significancia de F	0,000	0,000	0,000
Número de observaciones	1136	1136	1136
Número de municipios	16	16	16
Coefficientes estandarizados			
Variab les sociodemográficas	β's (Sig. β)	β's (Sig. β)	β's (Sig. β)
Edad	0,048 (,119)	0,044 (,101)	0,050 (,055)
Tiempo de residencia en el territorio	0,103 (,001)	0,036 (,210)	0,027 (,337)
¿Pertenece usted al Registro Único de Víctimas (RUV)?	-0,071 (,016)	-0,016 (,525)	-0,028 (,268)
Índice de pobreza municipal	-0,103 (,001)	-0,232(,000)	-0,198 (,000)
Contexto general de violencia municipal			
tasa_homicidios_2019	-0,105 (,001)		
tasa_violencia_intraf_2019	-0,045 (,152)		
Contexto de violencia y economías criminales a 5km			
Has coca 5km		-0,482 (,000)	
Casos homicidio 5km		-0,139 (,000)	
Casos restitución 5km		0,113 (,000)	
Casos minería ilegal 5km		-0,054 (,141)	
Has deforestación 5km		0,041 (,124)	
Contexto de violencia y economías criminales más cercano			
dis_coca: distancia al cultivo de coca más cercano			-2,178 (,287)
dis_abige: distancia al caso de hurto de ganado más cercano			-0,674 (,305)
d_res: distancia al caso de restitución de tierra más cercano			3,631 (,000)
dis_hom: distancia al caso de homicidio más cercano			3,996 (,048)
dis_min: distancia al caso de minería ilegal más cercano			0,437 (,517)
dis_v1: distancia a la carretera primaria más cercana			1,535 (,000)
dis_v2: distancia a la carretera secundaria más cercana			0,784 (,272)
dis_v3: distancia a la carretera terciaria más cercana			-7,479 (,000)
Nota aclaratoria: En el Modelo 3 se excluyó la variable distancia al caso de deforestación más cercano por problemas de colinealidad. En los tres modelos no se incluyó la tasa de hurtos y el número de casos de abigeato en un radio de cinco kilómetros porque la variable no es consistente, es decir, cambia fácilmente de signo ante pequeños cambios en los modelos.			

Fuente: Unidad de Análisis para la Seguridad Rural, responsable de la recolección y procesamiento de datos. DICAR, Policía Nacional, 2021.

En resumen, hay evidencia estadística para concluir lo siguiente: i) las variables sociodemográficas – incluida la pobreza, la edad, el sexo y el tiempo de permanencia en el municipio – no parecen afectar la confianza de los ciudadanos rurales hacia la Policía Nacional en un contexto de economías criminales; ii) la tasa de homicidios del municipio tiende a disminuir la confianza de los ciudadanos hacia la Policía Nacional; iii) los eventos que ocurren en un radio de cinco kilómetros afectan la confianza de los habitantes de los municipios rurales hacia los funcionarios de la Policía Nacional; la economía de la coca y el número de homicidios en el mismo radio disminuyen la confianza mientras que la capacidad para atender los casos de restitución la aumentan; iv) la distancia a ciertos eventos que deben ser atendidos por la Policía Nacional aumenta la confianza de los ciudadanos, tal es el caso del apoyo a los procesos de restitución de tierras y la atención de los homicidios; v) las carreteras tienen una correlación significativa positiva con la confianza entre ciudadanos y policías.

En síntesis, la distribución espacial de los eventos de interés para la seguridad y la convivencia ciudadana están correlacionados con la confianza entre ciudadanos y policías rurales. En ese sentido, incluso en medio de las economías criminales más consolidadas los ciudadanos esperan una pronta atención del personal uniformado.

IV. VENEZUELA Y ECUADOR

CAPÍTULO VIII

DESAFIOS Y PERSPECTIVAS DE LAS UNIVERSIDADES, EN MATERIA DE SEGURIDAD PARA UNIFICAR ESFUERZOS DIRIGIDOS AL DESARROLLO ECONÓMICO Y BIENESTAR SOCIAL EN VENEZUELA

*Elmo Bell-Smithe Durán*²⁰³

Al hablar de políticas de seguridad, se les debe comprender como acciones y retos orientados al cumplimiento de los derechos humanos en los que se enmarcan derechos democráticos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, pues el incumplimiento o violación de estos impiden las condiciones mínimas, no solo en la defensa de la dignidad de la persona sino también el logro de la paz y justicia social lo cual conlleva el desarrollo humano de la población.

Es importante para facilitar el entendimiento del tema en cuestión, enfatizar que la Seguridad y la Educación Universitaria, para el Estado son concebidas como un derecho humano y un deber social fundamental, el cual está codificado en la Constitución Nacional, Título I Principios Fundamentales, Artículo 3²⁰⁴, y establece que la Educación es un proceso fundamental para que la República alcance sus fines:

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Asimismo, en el Título III de los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, Capítulos I al IX, se tipifican los principios del Estado venezolano en una materia sumamente importante para el tema que nos ocupa, como son los Derechos Humanos.

En consecuencia, a las Instituciones del Estado con competencia en Seguridad les corresponde generar estrategias orientadas a dichos fines, desarrollados en el artículo 323, en el cual se hace referencia al “Consejo de Defensa de la Nación” por ser el encargado de conceptualizar e implementar las estrategias destinadas a la defensa nacional, es así como se origina el concepto estratégico militar es la seguridad concebida como resguardo de la integridad territorial, del espacio geográfico y la defensa militar, buscando así el mantenimiento del orden interno y la participación

²⁰³ Rector de la Universidad Latinoamericana y del Caribe (ULAC) de la República Bolivariana de Venezuela; Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2552-8024>

²⁰⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 36.860, 30-12-99. Igualmente, Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela: Plan de la Patria: "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela" 2019-2025.

activa en el desarrollo nacional, pues por otra parte concibe la Fuerza Armada como apoyo para el progreso, prosperidad y crecimiento nacional, fundamentándose esto en la aplicación del mencionado concepto estratégico militar para la defensa de la Nación.

Asimismo, en lo que respecta a Seguridad Interior, en el Artículo 332, se fundamenta la seguridad ciudadana en la *Ley del Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, en el cual se establecen las estrategias vinculadas a seguridad nacional esto recogido en el Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. Paz, justicia, e instituciones sólidas e igualmente se crea la Misión Cuadrantes de Paz (11 cuadrantes).*

Lo antes mencionado se encuentra codificado en el Título VII de la Seguridad de la Nación Artículo 323, Artículo 328 y Artículo 332, que establecen:

Artículo 323. El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la Nación. Presidido por el Presidente o Presidenta de la República, lo conforman, además, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los Ministros o Ministras de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente. La ley orgánica respectiva fijará su organización y atribuciones.

Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

Artículo 332. El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

1. *Un cuerpo uniformado de policía nacional.*
2. *Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.*
3. *Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter*
4. *Una organización de protección civil y administración de desastres.*

Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna.

La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley.

Comentario aparte merece el Título VIII De la Protección de esta Constitución, Capítulo II De los estados de excepción, Artículo 337, Artículo 338 y Artículo 339, los cuales estipulan los cuatro modelos o tipos de Estados de Excepción como son de Alarma, Económico, Interno, Externo. Como se puede observar a continuación:

Artículo 337. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en

esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

Artículo 338. Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta por treinta días más.

Podrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de hasta sesenta días, prorrogable por un plazo igual.

Podrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas, o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos.

Artículo 339. El decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Delegada, para su consideración y 90 aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. El decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron. La declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público.

Siendo entonces el Estado el encargado de que estos fines se enmarquen en principios de justicia, equidad, inclusión y pertinencia, es evidente que es posible vincular el diseño e implementación de políticas públicas en materia de Seguridad, con el desarrollo económico y bienestar social del país.

Ahora bien, como fue mencionado anteriormente, las políticas públicas en materia de seguridad contenidas en los procesos de planificación del Estado, se encuentran en los Planes diseñados por el Gobierno Nacional entendiéndose *Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025*, conocido como "*Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela*", publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N°6.442, del 3 de abril de 2019, elaborado con la finalidad de alcanzar y aplicar las estrategias para el año 2030, es importante señalar que estos objetivos coinciden con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas.

En este marco de acción nos encontramos con el *Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas*, cuya finalidad es promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Siendo su finalidad lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible son necesarias sociedades pacíficas, justas e inclusivas. A fin de avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, necesitamos instituciones públicas eficaces e inclusivas que puedan proporcionar

educación y asistencia sanitaria de calidad, aplicar políticas económicas justas y brindar una protección inclusiva del medio ambiente.²⁰⁵

En tal sentido, para lograr los fines arriba señalados es importante que los gobiernos, la sociedad y las comunidades trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva.

Las personas deben poder participar en el proceso de adopción de leyes y políticas públicas las cuales han de aplicarse sin discriminación. Igualmente, las instituciones nacionales y locales deben rendir cuentas y prestar servicios básicos a las familias y las comunidades de manera equitativa e incluyente, vinculándose así con su entorno social y coadyuvando al éxito de las políticas públicas en materia de Seguridad.

En este marco, surgen las siguientes Misiones:

Gran Misión a Toda Vida Venezuela Decreto N° 1.063 de fecha 20 de junio de 2014, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.133 de fecha 21 de junio de 2014.

De acuerdo a lo estipulado en su artículo 2 y Artículo 3, se establece que:

Artículo 2°.

La Gran Misión A Toda Vida Venezuela constituye una política integral de seguridad pública, con alcance Nacional, dirigida a garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la protección por parte del Estado, para el libre desarrollo de todas y todos, con la finalidad de transformar los factores de carácter estructural, situacional e institucional, generadores de la violencia y el delito, para reducirlos, aumentando la convivencia solidaria y el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana, articulando entre medidas de prevención (intervenciones previas a la ocurrencia de hechos delictivos) y medidas de control penal ajustado a derecho (intervenciones post-ocurrencia delictiva).

Vértices de acción

Artículo 3°. La Gran Misión A Toda Vida Venezuela consta de ocho (8) vértices de acción y que constituyen su alcance:

- 1.- Prevención integral y convivencia solidaria.*
- 2.- Fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana.*
- 3.- Transformación del sistema de justicia penal y creación de mecanismos alternativos de resoluciones de conflictos.*
- 4.- Modernización del sistema penitenciario.*
- 5.- Sistema nacional de atención a las víctimas.*
- 6.- Investigación para la acción aplicada al desarrollo de las políticas públicas para la convivencia y seguridad ciudadana.*
- 7.- Lucha contra el uso indebido y tráfico ilícito de drogas.*
- 8.- Fortalecimiento de los mecanismos de control sobre los sistemas financiero y no financiero para la prevención de la legitimación de capitales y del financiamiento al terrorismo.*

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, mediante Resolución, podrá modificar, crear, suprimir, ampliar o reducir los vértices de acción de la Gran Misión A Toda Vida Venezuela a los fines de su adaptación a las necesidades de la ciudadanía.

²⁰⁵ *Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, conocido como "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N°6.442, del 3 de abril de 2019. Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.*

Gran Misión Cuadrantes de Paz, la cual se crea mediante el Decreto Presidencial N° 4.078, del 20 de diciembre de 2019. Esta Misión en lo relativo al plan nacional representa el diseño e implementación de políticas destinadas a la obtención del desarrollo económico y bienestar social del Estado y por ende de sus ciudadanos. Así como lo señala el Artículo 2 de la Gran Misión Cuadrantes de Paz, se establece así:

Artículo 2.

La GRAN MISIÓN CUADRANTES DE PAZ, tiene por objeto implementar un conjunto de políticas públicas en materia de seguridad integral, coordinadas interinstitucionalmente por los Poderes Ejecutivo, Judicial y Ciudadano en articulación con el Poder Popular organizado, enmarcando sus acciones en los principios constitucionales y el respeto pleno a los derechos humanos, para permitir el desarrollo de una cultura de paz, fundada en un proceso educativo emancipador, así como el procesamiento de las situaciones de convivencia, las faltas y delitos, a fin de garantizar el efectivo acceso a la justicia en sus formas tradicionales y alternativas y el disfrute del derecho a la seguridad integral por parte de la población.

La creación de la Misión Cuadrantes de Paz establece una concepción de la seguridad no represiva, autoritaria y punitiva, señalando como finalidad el logro de las políticas de inclusión social, por lo que dicha Misión se convierte en el mecanismo político e institucional que establece su alto nivel de pertinencia en el entorno nacional, cuya finalidad es el cambio y evolución del sistema social-productivo, a las diferentes políticas públicas enmarcadas en el área de Seguridad. Es así como, su ejecución e implementación logra incorporar en la nueva forma de administración focalizada y georreferenciada de la seguridad ciudadana, diferentes niveles de acción, entre los que se pueden mencionar:²⁰⁶

Integración política, técnica e institucional de la gestión misionera de la seguridad ciudadana.

Focalización de la acción integral del gobierno en los Cuadrantes de Paz, mediante el desarrollo de una justicia de paz y comunera.

Desarrollo de las acciones de control y seguridad ciudadana acompañada de la acción social y preventiva en materia de educación, cultura, deporte, salud, alimentación, recreación y gestión de riesgo.

Promoción de la organización cívica, militar y policial para la seguridad y defensa de la nación.

En cuanto al objetivo estratégico de la Misión Cuadrantes de Paz, esta registra una altísima eficiencia como vía de gestión de políticas públicas en Seguridad con un carácter inclusivo en cuanto a los beneficios dirigidos a la comunidad, permitiendo ejercer un control sobre las variables sociales y económicas como generadoras de exclusión y desigualdad en la sociedad por lo que, en consecuencia

²⁰⁶ Gran Misión Cuadrantes de Paz. <https://www.cuadrantedepaz.org/>

la Seguridad es concebida como un derecho humano²⁰⁷ de carácter integral, logrando la inserción de los ciudadanos en las actividades económicas y así coadyuvando al desarrollo social de la Nación.

Visto lo anterior, es altamente importante señalar los objetivos enmarcados en el Plan de la Patria y los cuales son una de las vías principales para el desarrollo económico y bienestar social de la Nación. Así tenemos que las **metas del objetivo 16 del Plan de la Patria son:**²⁰⁸

16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo

16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos

16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial

16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales

16. a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia

16. b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Efectuada la identificación de las políticas públicas y programas de capacitación en materia de seguridad destinadas a obtener una óptima calidad de vida y las cuales actualmente se aplican en el país, se ha podido observar su aceptación en especial por parte de la población más débil y

²⁰⁷ Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Título III De Los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes. Capítulo III. Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

“Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes”.

²⁰⁸ Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, conocido como "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N°6.442, del 3 de abril de 2019. *Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.*

vulnerable, al verse beneficiada tanto de políticas de seguridad social, políticas de inclusión, disfrute de derechos fundamentales, derechos humanos, de la seguridad de disfrute y goce colectivo e individual, incluyendo los procesos de inserción social, económica y ciudadana.

Por los motivos señalados, merece trato aparte el mencionado *Objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas*, en lo que respecta a su institucionalidad, en relación con la información que pudiera presentarse a través de un registro estadístico oficial y no oficial (ONGs) de los resultados obtenidos con su implementación:

Ahora bien, es necesario acotar en lo relativo a datos estadísticos oficiales, a lo no publicación desde el año 2016, de dicha información por parte del ente gubernamental competente en materia de Seguridad ciudadana. En tal sentido, se reflejan a continuación los datos publicados en la “Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz (MPPRIJP) de fecha 2015”.

Como el MPPRIJP señala en la Memoria y Cuenta,

“El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, sus órganos y servicios desconcentrados, así como, los entes funcionalmente adscritos, durante el 2015 orientaron sus esfuerzos a la consolidación de las políticas públicas tendientes a materializar el objetivo... lo cual implicó desarrollar acciones para fortalecer el modelo policial; refundar y transformar el régimen de investigación penal; pero bajo una perspectiva de participación protagónica de las comunidades, para así generar enfoques diferenciados en el abordaje de la prevención y represión del delito con el debido respeto a los derechos humanos.”

“Es importante destacar, que en función a la dinámica sociopolítica y económica del país, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, sus órganos y servicios desconcentrados, y sus entes funcionalmente adscritos, ejecutaron en el presente ejercicio fiscal un conjunto de proyectos orientados a beneficiar a la colectividad en sus diferentes ámbitos de competencia; así como, coadyuvar en la construcción de una sociedad igualitaria, justa y orientada por los valores liberadores del socialismo, capaz de consolidar y expandir el poder popular y la democracia socialista, para así lograr la irrupción definitiva del Nuevo Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia.”

En cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de cooperación a través de la articulación interinstitucional, conviene destacar la relación con el Oficial Enlace de Francia, promoviendo el intercambio de información de inteligencia que facilite la aplicación de los mecanismos de control necesarios para combatir el tráfico de drogas en los espacios marítimos de ambos países.

Fortalecimiento de los mecanismos de cooperación, a través de la articulación con los oficiales enlaces de las embajadas de Francia, Reino Unido, Italia, España, Brasil y México, para la capacitación en materia de prevención integral del tráfico ilícito de drogas.

La ONA representó en el contexto internacional, a la República Bolivariana de Venezuela en diversos foros realizados, fortaleciendo los mecanismos de cooperación internacional que permiten la generación de diálogos y acuerdos en materia de la lucha contra el problema mundial de las drogas.

Para cumplir con el objetivo de Incorporar la perspectiva de la igualdad de género en las políticas públicas promoviendo la no discriminación y la protección de los grupos socialmente vulnerables, se formuló el proyecto “*Capacitación en materia de Derechos Humanos a las Instituciones Públicas y Poder Popular*”.

Se creó el *Instituto Nacional Contra la Discriminación Racial (INCODIR)* conforme a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica Contra la Discriminación Racial, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.823, de fecha 19 de diciembre del 2011, el cual tendrá carácter de Instituto Público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, organizativa y administrativa, adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Relaciones Interiores y Justicia, y gozará de las prerrogativas y privilegios establecidos en las leyes de la República.

La *Universidad Nacional Experimental de la Seguridad*, se creó mediante Decreto Presidencial N° 6.616, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.120 de fecha 13 de febrero de 2009. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad fue publicado mediante Decreto Presidencial N° 8.014 y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.620 de fecha 21 de febrero de 2011, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como la institución universitaria especializada en la profesionalización y el desarrollo integral de funcionarias y funcionarios de la seguridad ciudadana en el país.

La *Fundación Venezolana para la Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas*, se crea mediante Decreto N° 1.686, publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.766 del 31 de julio de 1991, el mencionado Decreto establece que la Fundación Venezolana para la Prevención y Tratamiento de Consumo de Drogas (FUNDAPRET) es un ente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito actualmente al Ministerio Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, conforme a lo establecido en el Decreto N° 6.604, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.102 del 20 de enero de 2009.

El *Fondo Nacional Antidrogas*, se creó mediante el decreto presidencial N° 6.778 de fecha 26 de junio de 2009, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.211 de fecha 1 de julio de 2009, posteriormente modificado según decreto presidencial N° 9.359 del 23 de enero de 2013, publicado en Gaceta Oficial N° 40.098 del 25 de enero de 2013, servicio desconcentrado especializado, sin personalidad jurídica, dependiente de la Oficina Nacional Antidrogas, con autonomía funcional y capacidad de gestión financiera, administrativa, operativa, presupuestaria y técnica, dependiente jerárquicamente del Ministro o Ministra del Poder Popular para

Relaciones Interiores, Justicia y Paz y su coordinación será ejercida por el Viceministro o Viceministra de Prevención y Seguridad Ciudadana.

Se creó el *Servicio Nacional para el Desarme (SENADES)*, según lo previsto en el artículo 216 del Decreto N° 881, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.129 Extraordinaria, de fecha 08 de abril de 2014, como un servicio desconcentrado especializado, sin personalidad jurídica, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera, dependiente jerárquicamente del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.

Como refleja la Memoria y Cuenta del MPPREIJP, hasta la fecha de su publicación se había registrado un esfuerzo con miras a la implementación de condiciones legales, institucionales y de política pública garantizando así el derecho a la Seguridad ciudadana óptimo y de calidad.

Igualmente, el mencionado informe señala que para el período 2015-2016 se registró un aumento de efectividad funcional con respecto al período anterior.

A continuación y con miras a cumplir con lo requerido en relación a la obtención de datos estadísticos en materia de Seguridad, para el período 2021-2022 se pueden mencionar los datos presentados por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), como: Observatorio Venezolano de Violencia, Fundaredes, Observatorio de Prisiones, Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, COFAVIC y ONGs internacionales como: Amnistía Internacional (AI) y Human Rights Watch (HRW). Ahora bien, *para efectos de este proyecto se tomarán los datos presentados por el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), por ser actualizados al año 2022 y lo transcurrido del año 2023*, los cuales se reflejan a continuación:²⁰⁹

1. El año 2022 termina con 9.367 muertes violentas, de las cuales 2.328 se corresponden a víctimas de homicidios cometidos por ciudadanos comunes; 1.240 son muertes como resultado de intervenciones policiales, las cuales han sido calificadas en los años anteriores por las autoridades como “resistencia a la autoridad” y 5.799 son los casos de muertes que se encuentran en averiguación por los organismos de investigación criminal. Si a esa cifra le agregamos los 1.370 casos de denuncias por desapariciones, en las cuales hay una sospecha importante de muerte, tenemos un total de 10.737 víctimas fatales.

2. Estas cifras son sorprendentemente similares a las del año 2021 cuando reportamos un total de 9.447 muertes violentas correspondientes a los homicidios, muertes por intervención policial (resistencia a la autoridad) y muertes en averiguación. Y al agregarle los 1.634 casos de

²⁰⁹ Observatorio Venezolano de Violencia OVV. Informe Anual de Violencia, año 2022. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informes/informe-anual-de-violencia>

desapariciones, sumarían un total de 11.081 fallecidos. Una diferencia de 3% de disminución entre los dos años.

3. Cuando estas cifras se convierten en tasas por cada cien mil habitantes para una población total del país estimada en 26 millones 550 mil habitantes, encontramos que la tasa de muertes violentas (homicidio, muertes por intervención policial y muertes en averiguación) es de 35,3 en el año 2022 y fue de 34,9 en el año 2021. Y si incluimos las desapariciones, la tasa es de 40,4 para el año 2022 y fue de 40,9 para el año 2021.

4. Los casos de homicidios y las muertes por intervención policial suman 3.568 víctimas, mientras que las víctimas cuya causa de muerte se encuentra en “averiguación” sumaron 5.799, casi el doble de fallecidos, representando esta categoría el 62% de las muertes violentas.

5. Es importante destacar que, de acuerdo con un consenso sobre la calidad de los datos en las investigaciones de homicidios en América Latina, conocido como el Protocolo de Bogotá (2015), se estableció que el máximo aceptable de los casos de muertes por “causa indeterminada” era del 10% del total de los homicidios resultantes de las acciones criminales o de las actuaciones policiales legales o ilegales. En el caso de Venezuela en este año 2022, ese porcentaje del 10% sería el equivalente a 357 casos, pero hubo 5.799 casos, es decir 16,2 veces más del umbral establecido como aceptable.

6. En el año 2022 hubo un promedio de 26 muertes violentas por día, 180 cada semana y 781 por cada mes.

7. En cuanto a las Muertes por intervención policial ocurrieron 3,39 fallecidos por la acción policial o militar cada día; 23,8 cada semana y 103 cada mes.

8. Las cifras oficiales, aun cuando están sometidas al tipo de manejo indicado en el párrafo anterior, dan cuenta de un aumento del número de homicidios por motivos pasionales en el 2022 con respecto al año anterior al pasar de 87 a 101 (16% de aumento).

9. Lo que es posible corroborar es la existencia de una importante transformación cultural en la sociedad por medio de la cual hay un repudio generalizado a los comportamientos violentos entre las parejas. En un estudio que hicimos en 1.200 hogares se encontró un rechazo a estos comportamientos violentos que fue abrumador, ocho de cada diez encuestados reprobó el empleo de bofetadas en la pareja. Sólo un 3% justificó la acción en el caso del hombre hacia la mujer y un 7% de la mujer hacia el hombre.

10. Como gran parte de la violencia de pareja se encuentra asociada a la presunción de infidelidades, se exploró sobre el apoyo dado a los comportamientos violentos que en esas situaciones se presentan del hombre hacia la mujer o de una mujer hacia otra mujer. Los resultados se repiten

siendo muy alto el rechazo en el caso de que el marido le pegue a su mujer infiel (89%) y de una mujer golpeando a otra mujer que le está quitando su marido (84%).

11. Ante la permanencia de la censura de la información oficial una forma de aproximarse a la situación del delito y la violencia es a través de estudios de victimización, realizado con la búsqueda activa de casos en una muestra con selección aleatoria de hogares. Con ese propósito realizamos una encuesta cuyos resultados mostraron que un 15% de los encuestados reportó haber sido víctima de algún delito durante los doce meses previos y que un 13% de los miembros del hogar donde habitaba también habían sido victimizados. Este porcentaje es inferior a los resultados que se habían obtenido en años anteriores y que oscilaban alrededor de un 20% de la población para cada caso. Registrándose una diferencia significativa fue en el sector social en el cual se ubicaban, concentrándose las víctimas en la clase trabajadora y clase media baja.

12. Preguntamos también sobre si habían denunciado ese delito a las autoridades y poco menos de la mitad (44%), confirmó que lo había hecho; mientras que el restante 56% dijo que no lo había hecho. Este porcentaje de no denuncia es levemente inferior al que se ha encontrado en los estudios en las pasadas décadas en los cuales, tanto en las encuestas nuestras como las oficiales llevadas a cabo por el gobierno nacional, esta cifra se ubicaba por encima del 60%, oscilando entre el 62% y 66%.

13. La tasa de muertes por suicidio que se puede establecer con los datos oficiales disponibles es de 4 muertes por cada 100 mil habitantes, valor que ha tendido a bajar un poco si lo comparamos con nuestras estimaciones de 2020 y 2021. Sin embargo, los estudios realizados han mostrado que existe un importante subregistro de esta causa de muerte, lo que nos permite hipotetizar que la tasa debe ser mayor a la expresada.

14. La percepción mayoritaria del 70% de la población es que la situación de la violencia en el país se mantuvo igual (34%) entre los años 2021 y 2022 o de que hubo un incremento (36%). Un sector minoritario pero importante de casi un tercio de la población (30%) piensa que sí mejoró en ese lapso temporal.

15. Como consecuencia de la victimización propia o vicaria o de la percepción de la realidad, se mantiene el miedo a ser víctima del delito y la violencia en una parte importante de la población. La mitad de la población (49%) expresó temor a ser víctima en su propia casa, subiendo al 56% cuando se encuentran en las calles de su comunidad durante el día y alcanzando los niveles más altos cuando transitan por otras partes de la ciudad o cuando se desplazan en el transporte público que alcanza el 67%.

16. Como consecuencia de ese miedo se produce un comportamiento de inhibición, pues se calcula racionalmente que de ese modo se pueden reducir los riesgos. En el año 2022 la mitad de la

población había restringido las actividades que pueden ser consideradas opcionales, como las horas o lugares donde ir de compras (47%) o de diversión (50%). Pero lo más relevante es que esa inhibición también ha tenido lugar en aquellas actividades que se pueden considerar como obligatorias, tales como el trabajo o el estudio, donde se encontró que una tercera parte de la población (37,6%) reportó también haberlas reducido.

17. Otra consecuencia del miedo a ser víctima es el desplazamiento forzoso de muchas familias obligadas a abandonar su lugar de residencia, por las amenazas o daños que reciben, sea de manera específica (hacia los hijos adolescentes por lo regular), o sea por el ambiente general de inseguridad que prevalece en la comunidad donde habitan. Los resultados mostraron que una de cada cinco familias (20,4%) había sentido necesidad de mudarse del lugar donde vive por el temor a ser víctima de la violencia.

18. Ante esa situación de violencia y criminalidad se mantiene la percepción de la población de que la policía no los protege del delito. Sólo un poco menos de la cuarta parte de la población entrevistada (22%), considera que la policía la protege de los delincuentes, el restante 78% manifestó sentirse desprotegidos por la fuerza pública.

19. Adicionalmente un poco menos de la quinta parte de la población (24%), expresó que conocía de casos de delitos en su comunidad en los cuales la policía estaba involucrada.

20. La suma de esas dos apreciaciones, de una policía que no protege a la población y que además está involucrada en delitos, produce un efecto muy negativo en la evaluación que hace la ciudadanía de los cuerpos policiales, y permite entender que solamente el 12% de la población considera que su trabajo es bueno, frente a un 41,6% que lo evalúa negativamente.

21. En la evaluación global que hizo la población sobre la gestión del gobierno en seguridad, sólo un 11,5% la consideró como buena, mientras que un 48% la calificó de mala. Al igual que con la policía, un 40% de la población prefirió calificar la gestión gubernamental como regular.

22. A nivel internacional, Venezuela se mantiene entre los tres países más violentos de la región de América Latina en el año 2022. Sea que la comparación se realice con una tasa de 36 víctimas por cien habitantes, si se excluyen las desapariciones; o de 40 si se incluyen.

El Observatorio Venezolano de Violencia OVV pudo establecer que:

- No se registraron variaciones en el nivel de violencia y criminalidad en el país para el año 2022 en contraposición con el año 2021. La tendencia a la disminución de las muertes violentas que se había experimentado en los años anteriores se detuvo en el año 2022.
- Modificación en la composición interna de la clasificación de las muertes violentas que realizan las autoridades y la investigación criminalística. En el año 2022 se redujeron los casos calificados como homicidios o muertes por intervención policial y aumentaron de una manera notable

los casos clasificados como “muertes en averiguación”, los cuales pueden ser homicidios o víctimas de la intervención policial que no han sido investigados ni mucho menos iniciado el proceso penal correspondiente.

Actualmente, entre los años 2022 y lo transcurrido del 2023, visto el estudio presentado por el OVV, se podrían establecer las siguientes apreciaciones, con la finalidad de plantear su necesaria corrección o cambio:

Es muy importante diseñar políticas públicas, destinadas a evitar la inestabilidad económica y su influencia negativa en la sociedad, ya que, esto puede percibirse como causantes del incremento de las actividades ilícitas o criminales.

Igualmente, es necesario el diseño y creación de políticas públicas para evitar el incremento de los niveles de pobreza y la dolarización de la economía, los cuales pudieran haber originado el surgimiento de nuevas formas delictivas vinculadas a las actividades de minería de extracción, lavado de dinero, extorsión, legitimación de capitales, secuestros cuyo rescate es exigido en moneda extranjera, robos dolarizados, corrupción de la autoridad, internacionalización del delito al irradiarse desde Venezuela a otros países, entre algunos.

Visto los registros estadísticos presentados por instituciones gubernamentales (MPPRIJP) y Organizaciones No Gubernamentales (OVV), se han podido establecer conclusiones excluyentes entre sí, esto como consecuencia de no ser coincidentes a nivel temporal, pues no se cuentan con estadísticas oficiales actualizadas siendo las únicas publicadas por el ente competente las relativas al período 2015-2016.

En consecuencia, es relevante señalar que las políticas públicas en materia de Seguridad como hemos visto reflejadas en el *Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025*, conocido como "*Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela*", *Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas* y con la creación de la Gran Misión a Toda Vida Venezuela y Gran Misión Cuadrantes de Paz, tienen como fin último la erradicación de la delincuencia y los factores generadores de ésta, por tal razón es necesario reconocer que el Gobierno Nacional y sus entes competentes están demostrando una gran voluntad política en la planificación y diseño de políticas públicas en materia de Seguridad, con la finalidad de unificar esfuerzos igualmente dirigidos al desarrollo económico y bienestar social, como variables que influyen en la Seguridad del país.

Es relevante señalar que, cuando se abordan temas de seguridad no solo se hace referencia a delitos como narcotráfico, corrupción y demás acciones del crimen organizado. Por el contrario, la seguridad no es un tópico excluyente, pues se vincula con aspectos positivos tales como, enfrentar grandes retos destinados a la aplicación de políticas de seguridad holísticas e integrales en materia de educación,

salud, lucha contra la pobreza y desigualdad, con la finalidad de resguardar y proteger los Derechos Humanos, de primera, segunda y tercera generación. No obstante, este resguardo y protección no se refiere únicamente a la dignidad de la persona, sino que abarca igualmente todos los aspectos indispensables y prioritarios para lograr la paz social y así alcanzar el desarrollo humano de los ciudadanos.

En tal sentido, existen instituciones como las Universidades las cuales están al servicio de la Nación, por tanto les corresponde colaborar en la orientación del crecimiento y desarrollo económico y social del país, mediante su contribución doctrinaria destinada a coadyuvar al Estado en el diseño e implementación de políticas enmarcadas en la seguridad social y económica de sus habitantes.

Visto la relevancia que se otorga a nivel normativo a la educación superior, corresponde igualmente señalar la importancia de la Universidad en la seguridad social y económica al participar en la elaboración de planes, programas y proyectos destinados a la formulación de las diferentes políticas públicas, cuya finalidad es alcanzar el desarrollo económico y bienestar social en el país. En tal sentido, la Universidad debe transmitir aquellos aspectos de gran importancia y los cuales mantienen relación con el desarrollo económico, visualizándolos como variables generadoras de cambios sociales que inciden positivamente en el Desarrollo Humano de la Nación.

A través de las políticas de Seguridad y vinculando en ellas a la Educación Superior, el Estado establece como uno de sus objetivos lograr la inclusión social a través de la preparación y graduación de profesionales con una alta capacidad de liderazgo, como consecuencia de la percepción de los diferentes requerimientos de la sociedad, obteniéndose así el impulso tanto en los aspectos económicos como de desarrollo social, siendo estos fines enmarcados en el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas. Pues, esta es indudablemente una de las rutas que permitirá construir las respuestas en materia de seguridad ciudadana, dirigidas al desarrollo económico y bienestar social de la Nación.

En consecuencia, se podrían establecer las perspectivas y desafíos que han surgido del presente ejercicio intelectual, como son el hecho de representar la Universidad al ser asumida como actor en las políticas de Seguridad del Estado, una función extremadamente importante en el diseño y aplicación de dichas políticas de seguridad, vinculadas al desarrollo económico y bienestar social de la Nación, como es la perceptible relación existente entre la Universidad y la sociedad, la cual permite coadyuvar en diferentes áreas a la evolución socio-económica de las personas y del país, disminuyendo así las variables negativas que influyen en las relaciones sociales.

Igualmente, los actores pertinentes en materia de Seguridad en este proceso de desarrollo económico y bienestar social, entendiéndose Universidad-Sociedad-Estado deben mantenerse activos en sus respectivos escenarios, para poder así, adecuarse a los diferentes cambios que viven continuamente

los individuos al estar inmersos en una realidad social variable, esto es lo que indefectiblemente lleva al desarrollo y evolución social del país.

Por tal motivo, se afirma el hecho que las instituciones universitarias no pueden estar ajenas a la realidad socio-económica del país, por el contrario deben tener una actitud participativa con la finalidad de relacionarse con su entorno, lo que hará posible que estas instituciones participen en el diagnóstico de necesidades, y al Estado en el diseño de las políticas públicas en materia de Seguridad, esta vía es la única que permite el triunfo de los institutos universitarios al hacer realidad sus verdaderos y reales fines y objetivos, más allá del aula.

En tal sentido, la Universidad debe desarrollar una actitud más proactiva, que le permita y facilite transmitir los conocimientos de calidad necesarios para la evolución y desarrollo en áreas económicas y sociales, visto la importancia en accesibilidad e integración social que detenta la Universidad.

Concluyendo y de acuerdo con lo reseñado en el transcurso de este proyecto, el desarrollo y evolución de la Nación, debe concebirse para el área de Seguridad como el esfuerzo de la tríada Universidad-Sociedad-Estado, enmarcados como ya se ha dicho anteriormente en características de equidad, igualdad, responsabilidad compartida y proactividad.

Todos los países latinoamericanos presentan múltiples problemas comunes (malos servicios públicos, hospitales en malas condiciones, huelgas de todo tipo, corrupción, altos niveles de delincuencia, desempleo, etc.), es aquí donde las investigaciones que surgen de las Universidades pueden generar de la misma forma soluciones comunes, proponiendo estratégicamente programas, cursos, ideas con alto sentido de responsabilidad, con el compromiso de equivocarnos lo menos posible.

La complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos crece más que proporcionalmente a las capacidades institucionales requeridas para enfrentarlos de manera eficaz. Esta problemática es particularmente grave en América latina donde la crisis de liderazgo y la obsolescencia gubernamental adquieren dimensiones alarmantes.

Por tal razón, la educación superior es un actor social complicado no de fácil entendimiento, ya que es necesario para su estudio la colaboración de enfoques multidisciplinarios, con la finalidad de poder determinar su interrelación con la realidad social de su entorno, siendo este accionar el que le permita lograr el equilibrio entre la pertinencia de la educación superior establecida en las políticas de Seguridad del Estado y los requerimientos o exigencias sociales.

Para finalizar, es importante acotar que en el caso que nos ocupa no es factible ni recomendable por la diferencia temporal de los estudios estadísticos, efectuar una valoración en cuanto al éxito o fracaso de las medidas implementadas a través de políticas públicas en materia de Seguridad, pues ese ejercicio sería subjetivo y sesgado por la no congruencia de los datos recogidos.

CAPÍTULO IX

SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR

*Jorge Antonio Hadathy Bucheli*²¹⁰

El Proyecto se propone como *objetivo general* brindar aportes que faciliten la aplicación y gestión asertivas de políticas públicas y programas de capacitación en materia de seguridad, de modo de mejorar la efectiva vigencia de esta última y, de esa manera, posibilitar que los países que conforman las áreas focales se constituyan en plenos Estados democráticos de derecho y puedan avanzar hacia el desarrollo, el bienestar social y la integración regional e internacional.²¹¹

ETAPA 1

Identificación de las políticas actualmente vigentes y programas de capacitación en materia de seguridad pública que actualmente se aplican en los respectivos países.

A. POLÍTICAS ACTUALMENTE VIGENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

a. Título o denominación.

Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana

b. Periodo de vigencia.

2019-2030

c. Autoridad de gobierno que la estableció

Ministro de Gobierno

d. Objetivos que se establecen perseguir:

- Contribuir a la prevención del delito y la violencia, mediante el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad.

Estas medidas llevan a la construcción de confianza entre los ciudadanos y el Gobierno, un primer paso para la superación de los agravios que genera la débil gobernabilidad.

- Generar condiciones óptimas de seguridad en todo el territorio nacional, con especial énfasis en áreas donde la presencia del Estado es débil, inexistente o a haya sido convertida en zona de impunidad por presencia de economías criminales. Las medidas deben estar dirigidas a desarticular las estructuras de crimen organizado que representen una amenaza a la población, a la economía, a la naturaleza, así como otros bienes jurídicos de protección.

²¹⁰ Coronel en actividad de la Policía Nacional de Ecuador.

²¹¹ Ver; Romo M, Pazmiño P, Vítores X, Moya S, Game J, Orcés O, Argoti M. (2019). *Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana*. Ministerio del Interior.

- Fortalecer la cooperación y coordinación internacional, considerando la movilidad y dinamismo de los fenómenos de violencia y delincuencia, más allá de las fronteras nacionales. En ese sentido, uno de los pilares de trabajo para enfrentar a las GDO, es la integración y mayor coordinación entre instituciones de seguridad pública (ministerios, fiscalías, policías, etc.).
- Desarrollar y garantizar la sostenibilidad de las capacidades estratégicas policiales para ofrecer servicios eficientes y eficaces de seguridad.

e. Acciones concretas que se proponen desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos:

Con el objetivo de desarrollar las capacidades nacionales para enfrentar las amenazas a la seguridad pública y del Estado se han establecido cuatro pilares de acción o principios que servirán como medios de apoyo para la generación constante y potencialmente cambiante de las acciones estratégicas ante los riesgos o amenazas a la seguridad.

- Inteligencia: Elaboración de escenarios actuales y prospectivos para obtener una valoración de los riesgos y amenazas, con la finalidad de asesorar de manera oportuna a los tomadores de decisiones para el establecimiento de direccionamientos acertados.
- Prevención y anticipación: Generar estrategias de prevención, mediante elaboración de políticas, estrategias y acciones estratégicas que permitan reducir las amenazas y, fundamentalmente, establecer los medios de protección y respuesta ante los diversos escenarios de estas.
- Protección: Promover y establecer una gama de medidas que sean capaces de adaptarse continuamente a la situación para reducir las vulnerabilidades sin inducir a restricciones desproporcionadas en la vida social y económica de la ciudadanía.
- Sanción: Complementar la parte judicial a través de coordinaciones efectivas con los entes de justicia, a fin de que se establezcan las acciones pertinentes frente a las amenazas.

B. PROGRAMAS DE FORMACIÓN/CAPACITACIÓN PARA LOS AGENTES VINCULADOS A LA SEGURIDAD PÚBLICA/ CIUDADANA.

a. Título a denominación.

Plan anual de capacitación

b. Periodo de vigencia.

2019

c. Autoridad de gobierno que la estableció

Ministro del interior

d. Objetivos

Elevar el nivel profesional del personal policial en el ámbito nacional, con base en la aplicación de caracterizaciones, a través de las técnicas apropiadas utilizadas para este efecto, que se involucre con

la misión de la Dirección General de Inteligencia, ejecutando así de forma eficaz la difusión de inteligencia veraz y oportuna.

Elevar el nivel profesional del personal policial en el ámbito nacional, con base en la aplicación de conocimientos de análisis y discernimiento de la información, a través de las técnicas apropiadas utilizadas para este efecto, que se involucre con la misión de la Dirección General de Inteligencia, ejecutando así de forma eficaz la difusión de inteligencia veraz y oportuna.

Dar a conocer a los participantes los puntos más importantes esto es; instrucciones, destrezas y actividades consideradas para la planificación, organización e implementación de un sistema de gestión.

e. Sujetos a los que se dirige

Miembros de la Policía Nacional del Ecuador

f. Institución/ personal que lo imparte

Policía Nacional, Dirección de Educación.

g. Contenidos.

- Normativa legal vigente.
- Procedimientos Policiales
- Derechos Humanos aplicados a la función Policial
- Técnicas y Tácticas Policiales.
 - Estrategias y Técnicas de Investigación.
 - Procedimientos de Inteligencia Policial
- Manejo de la Escena del Delito.
- Elaboración de Proyectos.
- Estadística Policial
- Violencia de Género
- Doctrina y Ética Policial

ETAPA 2

Localizar estudios confiables, provenientes tanto de fuentes oficiales como privadas, que permitan evaluar los resultados (grado de éxito o fracaso) de la aplicación de las políticas y programas antes mencionados.

A. **POLÍTICAS ACTUALMENTE VIGENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

a. Título del Estudio.

Decretos ejecutivos emitidos por el Señor Presidente de la República.

Decreto ejecutivo 411, emitido el 29 de abril del 2022, se declara el estado de excepción por grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí con la finalidad de precautelar los derechos de las personas en Ecuador a una cultura de paz y a la seguridad integral, así como la protección del derecho a la vida, y amparado en el desbordamiento de actividad delictiva que atenta contra el derecho a la vida y seguridad, con una vigencia de sesenta días.

Decreto ejecutivo 224 de fecha 18 de octubre del 2021, se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional por el plazo de 60 días desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo. Este estado de excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de la ciudadanía debido al aumento en actividad delictiva. La declaratoria de estado de excepción tiene como finalidad precautelar los derechos de las personas en Ecuador. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias de inseguridad que se han generado, restablecer la convivencia pacífica y el orden público.

b. Institución, organismo o ente que elaboró.

Presidencia de la República, ministerio del Interior

c. Fecha de elaboración.

29 de abril del 2022, 18 de octubre del 2021.

d. Fuente verificable.

Secretaria de la Presidencia de la República.

e. Datos principales por considerar en cada estudio.

B. PROGRAMAS DE FORMACIÓN/CAPACITACIÓN PARA LOS AGENTES VINCULADOS A LA SEGURIDAD PÚBLICA/CIUDADANA.

a. Título/denominación de cada estudio estadístico localizado.

Plan de acción de prevención del delito.

b. Institución, organismo o ente que elaboró cada estudio estadístico.

Dirección general de seguridad ciudadana y orden público.

c. Fecha de elaboración de cada estudio estadístico.

07-marzo del 2023

d. Datos principales por considerar en cada estudio estadístico.

De las 4800 muertes violentas registradas el año 2022, el 90,54 % corresponden a asesinatos, 6,81 % homicidios, el 1,65 % femicidios y el 1,00 % sicararios; en lo que se refiere al tipo de arma empleada para el cometimiento de estos eventos el 84,12 % es con arma de fuego, 10,21 % con arma blanca y 5,67 % con otro tipo de arma; el 69,88 % se han cometido en el espacio público, mientras

que el 30,12 % en el espacio privado; el 80,53 % es por violencia criminal, 19,30 % por violencia interpersonal y el 0,17% por violencia sociopolítica; en lo que se refiere al sexo de las víctimas el 91,20% son masculinos, el 8,57% son femenino y el 0,23 % a determinar; el 85,16 % de estos eventos se concentra como la motivación en el tráfico internos de drogas (microtráfico), amenaza, riñas y robo a personas. Las provincias de Sucumbíos, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Manabí, registran una tasa de entre 30 – 40 homicidios intencionales por cada 100000 habitantes situándose en un nivel de violencia MUY ALTA; mientras que Esmeraldas, Los Ríos, DMG y El Oro registrarán una tasa de más de 40 muertos por cada 100000 habitantes situándose en un nivel de violencia CRÍTICA.

1. Instituciones involucradas

Policía Nacional, Fuerzas armadas, Fiscalía, Judicatura.

2. Impactos verificados

La violencia y delincuencia son factores que afectan gravemente la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana, para ello, la Policía Nacional del Ecuador a través de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público, ha realizado un análisis de incidencia de la violencia, donde podemos apreciar que en el año 2020 se registran 1361 muertes violentas a nivel nacional; para en el año 2021 se registran 2494 eventos violentos, existiendo un incremento del 83,2 % en relación al año anterior, representado en una tasa del 14,05 por cada 100000 habitantes; en el periodo del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022 se registra 4800 eventos, representado en una tasa del 26,7 existiendo un incremento desmedido del 92,5% en relación al 2021.

e. Incorporación de gráficos.

equivale a una tasa de 26,85 por cada 100000 habitantes.

Gráfico 3. Tasa de homicidios



Elaborado por: DAI DGSCOP

ETAPA 3

Obtención de información producida por instituciones u organismos responsables, que arrojen juicios idóneos acerca de la situación en materia de seguridad pública en el país, señalando éxitos, fracasos y causas fundadas determinantes de unos y otros.

A. Tipo de información.

Creación de la Secretaria Nacional de Seguridad Pública y del Estado mediante decreto Presidencial.

B. Institución, organismo o ente de elaboración.

Presidencia de la República del Ecuador.

C. Fuente verificable.

Secretaria Nacional de Seguridad Pública y del Estado.

D. Conceptos vertidos.

La nueva entidad se encargará de elaborar políticas públicas, planificar y coordinar con los organismos del Sistema de Seguridad Pública y el Estado, además articulará esfuerzos y definirá acciones con las Fuerzas Armadas, la Policía, los ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, y estará en contacto con autoridades de la Asamblea Nacional y la Corte Nacional de Justicia.

La inseguridad es uno de los principales temas que preocupan al país. Es por esto, que se han creado instancias, definiendo nuevas medidas para “alcanzar un ambiente adecuado” para los ecuatorianos. Considerando esto, otra de las responsabilidades de la nueva secretaría será coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad civil para “articular integralmente el orden público y la seguridad” en todas las jurisdicciones del país.

ETAPA 4

Elaboración de propuestas de perfeccionamiento o mejora de políticas y programas o sobre cambios necesarios para superar problemáticas subsistentes.

A. **POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

El Estado existe en primer lugar para proteger los derechos de sus habitantes. Y entre los derechos que debe proteger, el de seguridad está en el primer orden de prioridad. Tanto así que nuestra Constitución coloca la obligación de garantizar la seguridad integral como uno de los deberes estatales primordiales y como elemento constitutivo del Estado.¹ El derecho a la seguridad integral debe complementarse con el derecho a una cultura de paz. Para satisfacer ambos derechos resulta imprescindible, como mínimo, salvaguardar la integridad física y patrimonial de los habitantes. Esto le exige al Estado dar una respuesta eficaz, coordinada y contundente al fenómeno de la delincuencia. Este proyecto de ley identifica y repara las falencias más urgentes que existen actualmente en la

legislación nacional para poder garantizar realmente la seguridad integral de los habitantes. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el problema de inseguridad que ha aquejado al Ecuador desde hace varios años es multifactorial. No tiene una causa única y por tanto tampoco tiene una solución única. Requiere que las distintas instituciones públicas y la sociedad emprendan juntas, cada una desde sus atribuciones, una variedad de políticas y acciones. Este proyecto de ley arranca con fuerza la recomposición de la seguridad ciudadana en la postpandemia, y deberá ser acompañado por esfuerzos continuados de todos los actores involucrados: Gobierno, fuerza pública, jueces y tribunales, fiscalía, gobiernos autónomos descentralizados, y ciudadanía.

a. Título o denominación de la propuesta.

LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD INTEGRAL Y FORTALECIMIENTO DE LA FUERZA PÚBLICA.²¹²

b. Institución, organismo, ente o persona que hace cada propuesta.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

c. Fecha de elaboración de la propuesta.

2022

d. Fuente verificable

Secretaría General de comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador.

B. PROGRAMAS DE FORMACIÓN/CAPACITACIÓN PARA LOS AGENTES VINCULADOS A LA SEGURIDAD PÚBLICA CIUDADANA.

a. Título o denominación de la propuesta.

Creación de las áreas con problemas crónicos y de las áreas crimífugas.

b. Institución, organismo, ente o persona que hace cada propuesta.

Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

c. Fecha de elaboración de cada propuesta.

10 de marzo del 2023

d. Fuente verificable.

Departamento de comunicación estratégica de la Policía Nacional del Ecuador.

e. Descripción de la propuesta.

Para una intervención acertada es necesario la implementación de estrategias de disuasión focalizada, por tanto, mediante un análisis geoespacial e in situ se identificó áreas específicas de concentración

²¹² Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública. <https://www.comunicacion.gob.ec/ley-organica-de-seguridad-integral-y-fortalecimiento-de-la-fuerza-publica/>

de delincuencia y de violencia, así como de problemas sociales e incivildades, las cuales se las ha denominado Áreas con Problemas Crónicos, debido a que es una problemática constante en cada sector y que ha perdurado en el tiempo. Para ello se consideró las variables de: Homicidios Intencionales (Asesinato, Homicidio, Femicidio y Sicariato), CMI (Robo a Personas, Motocicletas, Vehículos, Unidades Económicas, Autopartes, Ejes Viales, Domicilios), ECU-911 (Incivildades - Retiro de libadores, operativos con autoridades competentes, control de centros de diversión) y Armas de Fuego, tomando en consideración un histórico de 2 años.

f. **OBJETIVO DEL PLAN DE ACCIÓN.**

Ejecutar acciones operativas de alto impacto de forma articulada entre los tres subsistemas policiales, en las Áreas con Problemas Crónicos y Áreas Crimífugas, a fin de prevenir, contener y/o neutralizar toda manifestación de actos de violencia y delincuencia, para garantizar la paz ciudadana y proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas, durante el año 2023.

Gráfico 5. Variables



Fuente: Vigilancia Policial Focalizada en Hot Spots (Weisburd, 2008)

Áreas con Problemas Crónicos (APC).

Se define como Áreas con Problemas Crónicos a los espacios territoriales en donde existe una concentración de al menos dos años de eventos relacionados a: Homicidios Intencionales, delitos e Incivildades. El termino crónicos hace referencia al tiempo de permanencia de los problemas en el mismo lugar tomando en cuenta que: la voz de origen griego, crono (khronos) significa “tiempo”, esta palabra no es castellana, es un elemento radical que nos viene del griego y es usado en palabras compuestas como cronómetro, cronograma y cronobiología, (Diccionario Etimológico, 2022)

Tabla 1. Áreas con Problemas Crónicos

DISTRITO	ACRÓNIMO	APC TIPO A	APC TIPO B
NUEVA PROSPERINA	NP	2	5
DISTRITO SUR	DS	1	7
ESMERALDAS	ES	0	3
QUEVEDO	QV	1	1
MACHALA	MH	0	6
PORTETE	PO	2	11
ESTEROS	ET	0	6
MANTA	MT	0	3
PASCUALES	PS	1	8
MILAGRO	MG	1	0
DURÁN	DU	1	10
FLORIDA	FL	1	4
LIBERTAD - SALINAS	LS	0	2
PORTOVIEJO	PT	1	0
BALZAR	BZ	0	1
TOTAL		8	67

Elaborado: DAI - DGSCOP

ÁREAS CRIMÍFUGAS.

Áreas Crimífugas (ACF) Aquellos espacios territoriales que, por sus especiales características físicas y/o culturales inhiban, disuadan o, cuando menos, disminuyan la probabilidad de que sea cometido un delito.

Tabla 2. Áreas Crimífugas

ORD.	SUBZONA	DISTRITO
1	LOJA	LOJA
2	MORONA SANTIAGO	MORONA
3	NAPO	TENA
4	DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	EUGENIO ESPEJO
5	DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL	SAMBORONDÓN CEIBOS
6	COTOPAXI	LATACUNGA
7	CHIMBORAZO	RIOBAMBA
8	PASTAZA	PASTAZA
9	TUNGURAHUA	AMBATO NORTE
10	CARCHI	TULCÁN
11	BOLÍVAR	GUARANDA
12	IMBABURA	IBARRA
13	AZUAY	CUENCA NORTE
14	PICHINCHA	RUMIÑAHUI-MEJÍA
15	ORELLANA	ORELLANA LORETO
16	SUCUMBÍOS	LAGO AGRIO

**V.- CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAPÍTULO X

PRINCIPALES DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Como lo ha demostrado esta publicación, Latinoamérica enfrenta una situación crítica en materia de seguridad. Aunque cada país tiene experiencias diferentes, atravesadas por factores históricos y culturales específicos, existen varios desafíos que son comunes a la región. Los eventos desarrollados en México, El Salvador (comprendiendo a Guatemala y Honduras) y Colombia (comprendiendo a Ecuador y Venezuela) como parte del proyecto que dio origen a esta publicación, fueron espacios importantes para identificar y entender algunas de las problemáticas a solucionar en Latinoamérica en cuanto a seguridad y vida democrática.

Este capítulo reúne las conclusiones obtenidas al cabo de estos encuentros, agrupadas en varios ejes centrales. Sin embargo, más que categorías aisladas, estos ejes deben entenderse como partes de una red, en tanto están interrelacionados e interactúan entre sí. Por esto, las problemáticas visualizadas y las soluciones que se plantean para afrontar estos desafíos deben abordarse desde la visión de la ciudadanía y no solo como una temática exclusiva y excluyente de los Estados o los gobiernos y, por tanto, debe tenerse una mirada holística del problema.

Si bien –como se ha señalado previamente– cada uno de los países incluidos en la investigación e, incluso, podría también decirse del conjunto mayoritario de los Estados Latinoamericanos, tienen experiencias y realidades diferentes, muchos de ellos enfrentan desafíos sino iguales, muy similares.

Uno de tales retos lo constituye para cada país el garantizar un nivel de seguridad satisfactorio. La seguridad es un factor básico en la vida comunitaria, pero también es un condicionante de otros factores esenciales –tal, por ejemplo, el de la economía con sus múltiples derivaciones, así como el de la convivencia social en armonía– y, particularmente, del propio sistema democrático.

La existencia de un alto grado de inseguridad se percibe en el trabajo que se ha realizado como una constante, que se ratifica en las estadísticas más serias sobre el tema y se confirma en la cotidiana información de la prensa especializada y en las encuestas.

Sin duda, la violencia y el crimen organizado incrementan las dificultades de los gobiernos para proveer los necesarios bienes políticos, sobre todo aquellos dirigidos a dar respuesta a los problemas de las poblaciones más vulnerables y encabezan las principales preocupaciones de quienes habitan en la región.

La tarea efectuada y que ahora se presenta coincide, asimismo, en evidenciar la ausencia de capacidad estatal para encarar la cuestión, tanto en cuanto se refiere a contener el avance de la delincuencia,

como a implementar políticas públicas con un impacto significativo en la vida de la gente, especialmente de los más necesitados.

La crisis que en la materia envuelve a la América Latina conforma una clara amenaza a la democracia como sistema político y modo de vida. Es por demás manifiesta la insatisfacción social con gobernantes e instituciones, expuesta nítidamente en el voto castigo a los oficialismos que se aprecia en varios países de la región.

Los latinoamericanos buscan con angustia soluciones concretas a sus problemas cotidianos. Lo que ayer era tolerable, hoy ya no lo es. El descontento frente al tema de seguridad y el apoyo a cualquier método que se demuestre válido para combatir la delincuencia crean las condiciones para el desarrollo de los populismos, las autocracias y todo aquello que sea necesario a tal fin.

El surgimiento de figuras autoritarias que capitalizan el descontento ciudadano para ganar adeptos genera en muchos países una regresión de las incipientes democracias que coloca a la región en una situación de vulnerabilidad.

Las investigaciones estadísticas reflejan unívocamente la existencia de un contingente sustantivo, persistente y creciente de ciudadanos que prefieren el autoritarismo, en detrimento de la democracia, si ello da respuesta a sus preocupaciones en la materia. La figura de un líder fuerte, “que se haga cargo”, aparece como la solución inmediata y concreta a los problemas de cada día.

Las políticas represivas, muchas veces alejadas de las pautas mínimas de las garantías individuales, ganan así un rápido espacio y logran construir una percepción social de seguridad que, si bien positiva en sus inicios, no logrará consolidar sus efectos en el mediano y largo plazo, sino se complementa con medidas preventivas concordadas con la comunidad. Con esto en mente, es posible pasar a exponer los principales desafíos que enfrenta la región en términos de seguridad.

Problemas derivados de normatividad deficiente:

- Se necesitan políticas públicas robustas en materia de seguridad, que respondan a necesidades propias de los niveles nacional, regional y municipal; y que tengan continuidad en el tiempo.
- Los marcos jurídicos en los cuales se desarrollan las políticas suelen ser ambiguos o ineficientes. En otros casos, el plexo normativo existe (constitucional, legal o reglamentario) pero se torna inaplicable en la práctica.
- El tema de la seguridad se aborda de forma focalizada como una responsabilidad que recae exclusivamente sobre la fuerza pública (fuerza pública en sentido amplio) y no como un tema que compete a la población civil, su cultura y a otros estamentos del poder del Estado, tales como el judicial y el legislativo.

- A pesar de lo común de las problemáticas, no existen en los países de la región indicadores de seguridad compartidos que permitan la medición y comparación de las políticas implementadas en cada uno de ellos, a la luz de objetivos regionales comunes.
- **Problemas en el diseño de las políticas públicas:**
 - Las políticas suelen hacerse de arriba (gobierno nacional) hacia abajo (gobiernos locales), sin involucrar a la población civil. Deben mencionarse, sin embargo, algunos esfuerzos aislados que, de modo incipiente y casi experimental, intentan implicar a la ciudadanía en la elaboración de esas políticas.
 - En la elaboración de las políticas no se hace una clara distinción entre los conceptos de “seguridad” y “defensa”, ni entre las diferentes categorías de seguridad (seguridad nacional, pública, ciudadana), lo que suele pavimentar el camino para la violación de los derechos humanos (DDHH).
 - Las políticas no suelen tener en cuenta las particularidades del contexto en el que serán aplicadas. A veces se importan modelos foráneos que no responden a las necesidades nacionales o locales, ya que no existen modelos “químicamente puros” adaptables a cualquier realidad.
 - Las políticas no se comunican o se comunican parcialmente a la población civil; en algunos casos se desmotiva el interés de la ciudadanía por esas mismas políticas.
 - Las políticas se desarrollan sin un enfoque en DDHH y sin perspectiva de género, étnica, de clase, racial, de minorías indígenas o LGBTI+.
 - No se asigna suficiente presupuesto para la implementación y desarrollo de las políticas e, incluso, la asignación de recursos no responde a racionalidad alguna.
- **Problemas en la implementación de las políticas públicas de seguridad:**
 - Las políticas no suelen ejecutarse en la forma en que se planearon.
 - El presupuesto se disminuye a causa de la corrupción.
 - Hay una falta de continuidad en la aplicación de las políticas a causa de los cambios de gobierno.
- **Problemas en la evaluación de las políticas públicas de seguridad:**
 - No se desarrollan mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias en la materia, de tal forma que es difícil monitorear su efectividad y determinar cuáles modelos han sido exitosos y pueden ser replicables.
 - La información y las estadísticas con las que se cuenta tienen sesgos o están incompletas.

- Algunos países solo utilizan la tasa de homicidios para medir la efectividad de las políticas, lo cual deja de lado otros tipos de violencia.
- Los ciudadanos no tienen acceso a los datos ni a la información sobre los resultados de las políticas.

Ausencia de gobernanza territorial:

- Hay falta de presencia y de control por parte del Estado en áreas del territorio nacional. Las organizaciones criminales se aprovechan de estos vacíos y suelen tomar el dominio de la zona.
- Ante la falta de presencia del Estado, la población civil recurre a las organizaciones criminales para resolver conflictos, pues estas les brindan un acceso más inmediato, a comparación de otro tipo de autoridad, generándose así bases sociales de apoyo a actores no estatales.
- Los Estados suelen enfrentarse a fronteras porosas, zonas grises donde no hay control territorial en las cuales proliferan actividades criminales como el tráfico de drogas y de minerales, la migración desordenada y la trata de personas.
- Carencia de capacidad estatal para superar los obstáculos geográficos que dificultan el acceso a partes del territorio (determinismo geográfico).
- La falta de gobernanza deja expuestos a grupos especialmente vulnerables a las violaciones de DDHH por parte de grupos armados. Violaciones en las que, en muchos casos, por la naturaleza aberrante de los crímenes que se cometen, el aspecto cualitativo supera en peligrosidad el cuantitativo.
- La falta de gobernanza puede tener efectos ambientales y sobre los recursos del Estado perniciosos como, por ejemplo, a través del robo de hidrocarburos, la explotación ilegal y depredadora de recursos naturales, la extracción ilegal de minerales y posterior tráfico ilícito transnacional.
- Se verifica un por demás preocupante desplazamiento interno y confinamiento forzado en zonas rurales y urbanas, así como migración masiva hacia otros países.
- En estos territorios proliferan las actividades irregulares e ilegales, lo cual genera cambios significativos en la cultura y en la dinámica interpersonal de estas zonas. En particular, los cultivos ilícitos y la producción de drogas, con sus efectos sobre las dinámicas laborales.

Problemas derivados de la debilidad institucional:

- Insuficiente pie de fuerza o número de efectivos policiales para estructurar una cobertura territorial satisfactoria, con una lógica de distribución eficaz.
- Déficit acuciante de recursos económicos, materiales, tecnológicos, presupuestales y humanos en la policía.
- Falta de capacitación y profesionalización de los efectivos policiales.
- No se brinda una adecuada tutela socio laboral a las autoridades que deben hacer cumplir la ley y, en algunos casos, el Estado ni siquiera garantiza la estabilidad y seguridad laboral (por ejemplo, México con sus exámenes de control y confianza).
 - Salarios y prestaciones bajas o no proporcionales a la carga laboral, en especial en territorios de alto riesgo.
 - Falta de programas de bienestar.
 - Falta de acompañamiento y atención de la salud mental.
- Corrupción dentro de la institución. Recibo de pagos ilícitos o participación en actividades criminales por parte de agentes.
- Falta de comunicación y apoyo entre las instituciones que integran la fuerza pública.

Problemas derivados de la desconfianza institucional:

- Existe una alta desconfianza hacia la policía por parte de la población civil, cuyo principal efecto es no denunciar delitos, lo que arroja una cifra negra de alrededor de los 90 por ciento de las conductas criminales.
- Las detenciones arbitrarias y la represión excesiva han minado, en algunos casos, la relación entre la fuerza pública y la ciudadanía.
 - En algunos casos se ha calificado a individuos de clase baja como delincuentes por su apariencia, edad, raza, etnia, preferencias sexuales o expresión estética.
 - La represión excesiva ha conducido a la lesión y muerte de civiles en el contexto de la protesta social.
- Ausencia de comunicación entre la fuerza pública y la ciudadanía.
- La impunidad de la delincuencia común, así como de asesinatos a líderes sociales y del desplazamiento forzado hacen que la población civil no tenga fe en la capacidad de la policía.
- Altos niveles de corrupción.
- Falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de la institución policial. Los ciudadanos no tienen forma de revisar los resultados de la actuación policial.

- La participación comprobada de algunos elementos militares y de la policía en delitos y crímenes generan temor e inseguridad entre la población en lo que respecta al accionar de las fuerzas del orden.

Problemas sociales:

- Ausencia de políticas de prevención para evitar llegar a la criminalidad que involucren a las comunidades.
- En algunos países no hay debate público en materia de políticas de seguridad, o este debate no involucra a las autoridades estatales necesarias, originando un divorcio entre las necesidades de la comunidad y las respuestas del Estado.
- Cultura de la legalidad débil o inexistente, que en muchos casos se acerca más a una cultura generalizada de la transgresión, lo que se ve reflejado, por ejemplo, en el alto porcentaje de llamadas falsas o supuestas bromas a la central local de emergencias.
- Elevado índice de impunidad o ausencia de castigo a quien transgrede las normas jurídicas.
- La desigualdad social y la falta de oportunidades impulsan a las personas hacia la criminalidad.
 - Hay jóvenes que se unen a organizaciones criminales porque encuentran en ellas, no solo sustento, sino también una red de apoyo. Hay una ausencia de políticas de prevención que involucren a estos jóvenes.
 - Proliferación de microtráfico y delincuencia común.
- Los encargados del diseño de políticas públicas no apoyan a organizaciones sociales que implementan estrategias exitosas en sus comunidades, de tal forma que estos esfuerzos quedan aislados.
- Insuficiente inversión de recursos en el capital social y humano, posibilitando la recreación de nuevas generaciones de delincuencia, particularmente en el contexto de poblaciones vulnerables y del crimen organizado, con especial incidencia de los medios tecnológicos.
- Radicalización de grupos en contra de la policía.

Fallas en otras instituciones esenciales en materia de seguridad:

- Falta de comunicación o articulación en materia de seguridad entre la policía, los ministerios públicos o fiscalías, la presidencia, las alcaldías y las gobernaciones.

- No se comparte información de medición y resultados entre instituciones, en materia de políticas públicas, que permita apropiarse de prácticas exitosas y mejorar o descartar las inoperantes
- Fallas dentro del sistema judicial.
 - Casos en los que la justicia responde a intereses económicos o políticos.
 - Escasez de denuncias en tanto las víctimas no consideran que el proceso judicial sea efectivo para proteger sus derechos.
 - Barreras (idiomáticas, geográficas, tecnológicas, etc.) en el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos.
 - Justicia selectiva, lenta o arbitraria.
 - Agresiva persecución penal carente de procedimientos judiciales ágiles y expeditos para descongestionar de modo legal y adecuado las detenciones preventivas y los procesamientos ordenados.
 - Juzgados con cargas excesivas y sin apoyo suficiente para llevar a cabo todos los procesos.
 - Ausencia de una justicia restaurativa.
 - Ausencia de protocolos o protocolos revictimizantes para atención a las víctimas de violencia, en especial para casos de delitos sexuales.
 - Incluso con medidas de atención, como el aumento de cámaras de vigilancia, se mantiene la impunidad, pues, aunque la policía responda con celeridad, el sistema judicial suele ser ineficiente de tal forma que el perpetrador queda en libertad fácilmente.
 - Reincidencia criminal. Delincuentes que después de ser detenidos, procesados y condenados, vuelven a la criminalidad reiteradas veces.
- Fallas dentro del sistema carcelario.
 - Falta de una verdadera política de reinserción social.
 - Continuidad de actividades criminales desde las cárceles, e incluso autogobierno de las prisiones.
 - Recursos humanos, económicos y estructurales insuficientes.
 - Sobrepoblación, hacinamiento y falta de garantía de los DDHH de los detenidos.
 - Detención arbitrarias o no legalizadas, abuso de la prisión preventiva.
- Tendencia al empleo del elemento militar en funciones policiales o a la militarización de la policía

- Procesos acelerados de institucionalización de la militarización que responden al “populismo punitivo” que pueden llegar a contradecir mandatos constitucionales.
- Militarización de las ciudades porque se desborda la capacidad de la policía o por el alto nivel de corrupción.
- Debilitamiento cuando no desnaturalización de las misiones y funciones policiales, lo cual conduce a un menoscabo de las fuerzas de policía.
- No hay distinción clara entre las fuerzas militares y las policiales, especialmente en contextos de conflicto armado o de alteración grave del orden público.
- Incremento de violaciones a los derechos humanos por excesivo uso de la fuerza

CAPÍTULO XI

RECOMENDACIONES PARA ENFRENTAR LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD

De acuerdo con los problemas expuestos en el capítulo anterior, esta sección presentará algunas recomendaciones pertinentes para abordar los principales desafíos de seguridad que enfrenta Latinoamérica. El capítulo también ofrece recomendaciones específicas para las organizaciones internacionales y preguntas guía para evaluar las políticas públicas en materia de seguridad.

Construir una normativa clara y robusta en materia de políticas públicas de seguridad

- Debe tratarse de una política de Estado y no de decretos, ordenanzas u órdenes ejecutivas que cambien con cada nuevo gobierno.
- Mejorar el diseño de las políticas públicas para que respondan al contexto en el que se ejecutarán. Deben atender a las especificidades y necesidades de los territorios rurales de forma diferenciada de las grandes ciudades.
- Las políticas públicas, medidas y actuaciones deben ser fundamentalmente preventivas y garantizar los DDHH de la población civil.
- Se deben generar indicadores y mecanismos para el monitoreo, medición y evaluación de políticas públicas.
- Se deben tomar decisiones regionales sobre la evaluación de las políticas públicas
- Definir claramente las funciones de la policía y hacer una distinción certera con respecto a las funciones de las fuerzas militares.
- Las fuerzas de policía deben tener un modelo de policía civil y no incluir la fuerza militar.
- Las fuerzas del orden (policía y militar) deben incorporar políticas de género y DDHH al interior de sus instituciones, a fin de evitar conflictos intrainstitucionales e interagenciales que perjudiquen su imagen frente a la ciudadanía y su capacidad de acción.
- Tomar acciones robustas, selectivas y ejemplificativas contra la corrupción.
- Se deben emitir políticas con enfoque de cuidado en medio ambiente y que tengan en cuenta población migratoria
- Objetivos con seguridad multidimensional, basada en la seguridad del individuo y no solo en la seguridad del Estado.
- Garantizar los derechos y libertades de las personas sin discriminación alguna
- Promover la cultura de la legalidad para la convivencia segura.

- Controlar la creciente seguridad privada que en algunos países supera a las fuerzas armadas y de policía.

Fortalecimiento institucional de la policía

- Mejores condiciones laborales para los y las agentes, comenzando por garantizar su seguridad y estabilidad laboral.
- Estandarizar los tiempos de educación y formación policial, considerando el nivel jerárquico y las funciones a desarrollar por cada tipo de funcionario.
- Priorizar la dimensión práctica en los procesos de formación inicial y su correspondencia con lo procedimental.
- Acompañamiento y atención profesional permanente en temas de salud mental.
- Invertir en tecnología, capacitación y profesionalización de los agentes.
- Promover las certificaciones internacionales que validen los procesos de formación y los programas académicos de las instituciones de seguridad.
- Formación policial con perspectiva de género y de población vulnerable.
- Evaluar constantemente el desempeño de la policía y de las fuerzas armadas en temas de conocimiento de su área de o jurisdicción y atención al ciudadano.
- Consolidar aquellos centros de formación policial de excelencia.
- Fortalecer las capacidades científicas y de investigación de los delitos.
- Crear una estructura de carrera progresiva que vaya consolidando y mejorando el perfil del policía para los ascensos.
- Mejorar la cooperación interinstitucional entre todas las entidades relacionadas con la seguridad: organismo judicial, ministerio público, policía, etc., de forma que sean sincrónico, coordinado y efectivo.
- Fortalecer las capacidades para recolectar información sobre violencia, inseguridad y delincuencia para producir inteligencia, estandarizando el intercambio entre las instituciones, por ejemplo, con AMERIPOL, EUROPOL e INTERPOL.
- Entablar alianzas entre instituciones pares de la región para identificar líneas de trabajo coordinadas e intercambio permanente de inteligencia y buenas prácticas documentadas.
- Fortalecer de manera decidida las alianzas con universidades a nivel nacional e internacional para una formación abierta al mundo y a la comprensión de sus complejidades.

Mejorar la confianza de la ciudadanía hacia la institución

- Establecer canales de comunicación efectivos con la población civil.
- Crear mecanismos accesibles de rendición de cuentas.
- Garantizar la protección de los DDHH.
- Generar dinámicas de acercamiento ciudadano-policial (cultura de seguridad), especialmente desde las escuelas.
- Evitar la impunidad de elementos policiales o militares que se hayan visto implicados en la comisión de delitos.
- Consolidar la policía comunitaria o de proximidad, no solo como un grupo especializado, sino también como visión, filosofía, conocimientos y competencias básicas que todo el colectivo policial debería tener y, que se articule con otras instancias de gobierno como alternativa para lidiar con la violencia y el delito.

Recomendaciones para organizaciones internacionales

- Trasladar capacidades y experiencias a las policías de los países latinoamericanos.
- Abrir las puertas de sus centros de formación y capacitación a integrantes de la institución, mediante becas o apoyos económicos.
- Crear centros regionales e internacionales de producción de inteligencia (centros de fusión) con la finalidad de analizar los fenómenos de inseguridad y fenómenos sociales adversos, para establecer estrategias racionales para su combate y prevención.
- Que desde instancias nacionales se promueva la continuidad a proyectos de cooperación internacional.
- Cooperación entre las instituciones de seguridad y justicia para la persecución de delitos internacionales.
- Construir un sistema de información regional sobre seguridad, con indicadores estratégicos aportados por varios países de Latinoamérica basados en el cumplimiento de las políticas de seguridad.

Preguntas guía para el desarrollo, implementación y evaluación de políticas en materia de seguridad

1. ¿Se han desarrollado programas de formación y capacitación en relación con las políticas públicas de seguridad ciudadana a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley?
2. En caso afirmativo, ¿esos programas de formación y capacitación se han diseñado con un carácter fundamentalmente reactivo o preventivo?
3. ¿Dichos programas contemplan un servicio de policía de proximidad o comunitario?
4. ¿Esos programas de formación y capacitación han incorporado las perspectivas de género y DDHH?
5. ¿Se advierten fallas en la impartición de esa formación y capacitación? En caso afirmativo, ¿en qué consistirían dichas fallas?
6. ¿Se advierte algún tipo de dificultad por parte de los citados funcionarios para modificar aspectos de su accionar a fin de ajustarlo a la política implementada? En caso afirmativo, ¿en qué consistiría?

Consideración final

El texto que aquí concluye ha procurado recoger la mayor parte del material elaborado en el transcurso de las investigaciones realizadas, las encuestas y los encuentros locales llevados a cabo y presentar los hallazgos obtenidos, sentando conclusiones y proponiendo eventuales cursos de acción.

La publicación, en tanto tal, se agota en estas páginas. Su contenido, en cambio, al igual que el Proyecto en cuyo contexto se desarrolló, pretende superar este aparente estado inerte. Dicho de otro modo, convertirse en un puente vital entre un presente y un futuro. Proponer metas y caminos que contribuyan a solucionar o mitigar en un tiempo por venir, las problemáticas que afectan el presente, generando acciones concretas y tangibles. Un pensamiento dinámico que no se constrañe a una hoja de papel, sino que rebasando los límites deviene en un empeño activo.

En esta obra nos hemos detenido a señalar las características y dificultades comunes observadas en materia de políticas de seguridad en diversas regiones latinoamericanas. Se ha propuesto una catalogación de los problemas observados en base al origen que se les adjudica y se efectúan recomendaciones tendientes a mejorar las situaciones expuestas.

La descripción de la actual realidad ha puesto de manifiesto que, no obstante la persistencia de un contexto de violencia endémica en la región, se advierte una generalizada tendencia a propiciar medidas orientadas a poner fin a la expansión de la criminalidad, con un marcado sesgo represivo.

Este escenario, que algunos sectores políticos promueven como modelo a seguir en diversos países latinoamericanos, ofrece una oportunidad única para indagar acerca de la posibilidad de complementar ese tipo de políticas —que no pueden ni deben subsistir *sine die*— con herramientas de carácter preventivo, es decir, pensando no solo en neutralizar a la acción delincinencial, sino en reducir las causas que la determinan.

El párrafo precedente es una muestra del “pensamiento dinámico” al que aludíamos más arriba. Por él se propicia un “empeño activo”: frente a una situación concreta, se establece un objetivo, se indican los medios para alcanzarlo, se propone una acción y se pone en ejecución. Un “empeño activo” que no puede ser demorado.

En el vasto cuadro electoral que se presenta en la actualidad y en el futuro inmediato en la región, la tentación autoritaria se extiende rápidamente como una sombra sobre Latinoamérica, por lo que es necesario la inmediata búsqueda de alternativas que, en el marco del Estado democrático de Derecho, posibiliten complementar las políticas coactivas, mitigando sus efectos colaterales y delimitando en el tiempo, al menos, sus medidas más virulentas.

De allí la pertinencia, relevancia y necesidad de explorar la implementación de medidas preventivas con capacidad de erradicar ciertas pautas sociales y, sucesivamente, la cultura de ilegalidad que les da sustento, para interrumpir de este modo el flujo nutricional de la criminalidad.

En fin, hay una multiplicidad de cuestiones que deberán ser previstas, aplicadas y evaluadas en futuros trabajos como el ahora concluido. Es nuestra intención perseverar en esta tarea y pretendemos hacerlo en un tiempo próximo, optimizando resultados y ampliando metas y objetivos. Confiamos en poder hacerlo.

PROJECT

**“SECURITY AND DEMOCRATIC
LIFE IN LATIN AMERICA: AN
UNSOLVED ISSUE”**

PUBLICATION

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW

**“SECURITY AND DEMOCRATIC
LIFE IN LATIN AMERICA: AN
UNSOLVED ISSUE”**

Roberto Augusto Moreno (*Director*)

Marcos Pablo Moloeznik (*Coordinator*)

—2023—

INTERNATIONAL EDITORIAL TEAM

Boris Martynov (Russian Federation) Full Professor and Head of the Chair of International Relations and Foreign Policy of Russia at MGIMO University of the Ministry of Foreign Affairs of Russia.

Christopher Birkbeck (United Kingdom) Professor of Public Policy, University of Salford.

Craig Deare (United States) Professor of International Security, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Fausto Pocar (Italy) President Emeritus of the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo and Professor Emeritus of the University of Milan.

Janiel David Melamed Visbal (Colombia) Professor of International Relations, Universidad del Norte de Colombia.

Mario Sznajder (Israel) PhD in Political Science from the Hebrew University of Jerusalem (Israel), where he holds the distinction of Professor Emeritus.

Matteo Fornari (Italy) Associate Professor of International Public Law at the University of Milano-Bicocca.

Nicole Jenne (Chile) Associate Professor at the Pontificia Universidad Católica de Chile.

Philipp Wolfesberger (Germany) Postdoctoral Researcher at the Universität Bielefeld, in charge of the Center for InterAmerican Studies.

Sergio Arribá (Argentina) Professor of Information Law at the School of Social Sciences of the University of Buenos Aires (UBA).

Security and Democratic Life in Latin America: An Unresolved Issue

Roberto Augusto Moreno (Director)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinator)

International Institute of Humanitarian Law, Sanremo (Italy)

First Edition 2023

ISBN: 9788894674743

All papers were double-blinded.

This publication has been developed within the framework of the Project "*Sicurezza e vita democratica in America Latina: Una questione ancora da risolvere*", carried out by the Department of Special Projects and Initiatives for Latin America of the International Institute of Humanitarian Law in Sanremo, Italy, with the financial support of the *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali* of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, by virtue of the Call of that Directorate of August 4, 2022.

The opinions and facts contained in this publication are those of the authors and do not necessarily represent the positions of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation or of the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo. Both entities are not responsible, in any case, for the credibility and authenticity of such works, nor for the consequences derived from the eventual use by third parties of the information and criteria incorporated therein.

Translation by Lina Munar Guevara.

INDEX

FOREWORD – *Fausto Pocar*

INTRODUCTION – *Roberto Augusto Moreno*

ON CONTENT, SCOPE AND RESULTS – *Marcos Pablo Moloeznik*

I.- MEXICO

CHAPTER I – SECURITY AS PUBLIC POLICY: THE CASE OF MEXICO – *Marcos Pablo Moloeznik and María Eugenia Suárez de Garay*

CHAPTER II – LACK OF TRUST IN THE POLICE: AN OBSTACLE TO BUILDING SECURITY AND PEACE IN MEXICO – *Antonio Gil Fons*

II.- CENTRAL AMERICA

CHAPTER III – EVALUATION OF SECURITY POLICIES IN EL SALVADOR 2003-2022–
Alejandrina María José Sanabria

CHAPTER IV – SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE: THE CASE OF HONDURAS – *Omar Andrés García Calderón*

CHAPTER V – ANALYSIS: PUBLIC SECURITY POLICIES IN GUATEMALA – *Pedro Trujillo Álvarez*

III.- COLOMBIA

CHAPTER VI – PUBLIC POLICIES FOR CITIZEN SECURITY IN COLOMBIA – *Gladys V Solarte and Pedro Páez Pirazán*

CHAPTER VII – CITIZEN SECURITY IN RURAL COLOMBIA: SECURITY AND CITIZEN COEXISTENCE INEFFECTUAL POLICIES AND A PROPOSAL FOR A SPATIAL ANALYSIS OF THEIR CONTEXT– *Pedro Arenas, Isaac de León Beltrán, Santiago Garre and Boris Ramírez*

IV.- VENEZUELA AND ECUADOR

CHAPTER VIII – CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF UNIVERSITIES REGARDING SECURITY ISSUES AND AIMING TO UNIFY EFFORTS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT AND SOCIAL WELFARE IN VENEZUELA – *Elmo Bell-Smithe Durán*

CHAPTER IX – SECURITY AS PUBLIC POLICY IN ECUADOR – *Jorge Antonio Hadathy Bucheli*

V.- CONCLUSIONS AND PUBLIC POLICY RECOMMENDATIONS

CHAPTER X – MAIN SECURITY CHALLENGES IN THE LATIN AMERICAN REGION

CHAPTER XI – RECOMMENDATIONS FOR FACING SECURITY CHALLENGES

FOREWORD

Fausto Pocar

The project "Security and Democratic Life in Latin America: An Unsolved Issue", in the context of which this publication was prepared, was inspired by and was the continuation of two previous projects that the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (Italy), through its area specifically dedicated to Latin America, has successfully carried out with the collaboration of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

The initial project, called "The Complex Present of Latin America: Contributions For A Positive Evolution", was developed between November 2021 and May 2022 and was assisted by the Statistical Analysis and Programming and Historical Documentation Unit of the Ministry.

The second project, "Security and Democratic Life: A Challenge for Latin America", took place between December 2021 and August 2022, with the economic collaboration of the General Directorate for Globalization and Global Issues of the same Ministry.

The first dealt with "the complex present situation in Latin America" from a strategic level and covering four different dimensions¹, for each of which the Project described its problems, analyzed its causes, identified its consequences and proposed scenarios for the future. Within the framework of these dimensions, it highlighted the issue of security and the endemic violence that characterizes Latin America.

The scenarios of internal armed conflict, other situations of violence, repeated transitions to an environment of peace, gender violence, drug trafficking and organized crime have highlighted the need to take actions that contribute to the implementation of the guiding principles of International Law for the integral protection of human beings.

The second Project with this aim, had a tactical-operational approach. Its different activities were designed to support plans and programs that permeate the training of law enforcement agents and would enable the agents' professionalization and correct operation in accordance with the standards of a democratic way of life and the community's Human Rights.

It certainly approached Latin America's security problems in a holistic and integral manner, considering both strategic and operational aspects.

¹ https://iihl.org/wp-content/uploads/2022/06/INFORME-TECNICO_v.-digital.pdf

The results from these two activities can—in my opinion— be considered successful. However, both activities demonstrated that, regardless of specific positive contributions to public security policies and an integrating modern training programs at an operational level, there is yet to be a significant reduction of violence and an acceptable performance by police forces, as well as—and perhaps most importantly— there is yet to be a change from deeply rooted conceptions of public force as an exclusively reactive system or as a tool at the service of political interests.

This project sought to provide a reasoned response to this dilemma, based on preliminary research and focused diagnoses in Latin American regions that are perceived as suffering from a shared problem: Mexico, the triangle formed by El Salvador-Guatemala-Honduras and, finally, Colombia, Ecuador and Venezuela.

This publication gathers most of the efforts made in pursuit of this goal, in order to provide its readers with the material it elaborated and the findings obtained, so that they can draw their own conclusions and, if possible, formulate viable and better proposals.

The author of this foreword assumed responsibility for the Project, whose general direction belonged to Professor Roberto Augusto Moreno—in charge of special projects and training activities for Latin America— and had the collaboration of a large and prestigious group of institutions (universities, research centers, NGOs, etc.) and experienced specialists, distributed in reference points of the region.

Finally, I would like to express my gratitude to all those who have contributed, through different tasks and functions, to the realization of this work. Special thanks are due to the Directorate General for Globalization and Global Issues of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation for its support in financing the Project that gave rise to it.

**PROF FAUSTO POCAR
HONORARY PRESIDENT
INTERNATIONAL INSTITUTE OF
HUMANITARIAN LAW**

INTRODUCTION

Roberto Augusto Moreno

The purpose of this publication, as well as the objective and genesis of the Project that serves as its framework, have been clearly stated in the foreword by Professor Fausto.

Therefore, I will limit myself to "introduce" the actions that led to obtaining the materials presented in this work.

The work began with a workshop held with all the members of the team in the second week of December 2022 (12-16/12/2022). It was mainly aimed at defining and distributing the research tasks to be carried out.

The research, which lasted until the end of April 2023, created a preliminary diagnosis of the security situation in each of the countries involved in the Project: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico and Venezuela. These findings are included in this publication.

At the same time, a "call for papers" was launched on the subject of the Project which, after the closing date (31-03-2023), resulted in the selection of the best articles, some of which are published in this work while others will be featured in a collective publication of the **University Center of Tlajomulco of the University of Guadalajara (Mexico)** edited in collaboration with the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (Italy) and with the International Network of Human Rights and International Humanitarian Law.

Later on, the local meetings were very important for obtaining direct and immediate knowledge of the problems under study. Three international seminars were held, successively, in Guadalajara, Mexico (18-20/05/2023); San Salvador, El Salvador, with the participation of representatives from Guatemala and Honduras (22-23/05/2023) and, finally, in Bogota, Colombia, with the attendance of delegates from Ecuador and Venezuela (25-27/05/2023). All these meetings were attended by members of the respective public ministries, judicial courts, government administration and police officials, members of non-governmental organizations or civil associations, academics, and security experts in general.

The collaboration of the University of Guadalajara, the International Network on Human Rights and International Humanitarian Law, the Don Bosco University of El Salvador, as well as the Italian Embassies in Colombia and El Salvador, should be highlighted and acknowledged in relation to these seminars.

The conclusions of these meetings, analyzed in a laboratory formed by the members of the Project's work team in July/August 2023, constitute an essential part of the work carried out and are included in this publication.

As a corollary of the activities carried out, a webinar was held in August 2023 with the participation of prestigious international experts who addressed the main aspects dealt with during the course of the Project: findings, diagnosis and conclusions.

Taking into account the multiple tasks carried out and, above all, the results achieved, I am convinced that the general objective established for the Project, that is, "to provide contributions that facilitate the assertive application and management of public policies and training programs in the field of security, in order to improve the effective enforcement of the latter and thus enable the countries that make up the selected focal areas to become full democratic States governed by the rule of law and to advance towards development, social welfare and regional and international integration", was achieved.

Moreover, in light of the participation of various personalities and public and private institutions throughout the different stages, I firmly believe that in many parts of the region there is a favorable ground for putting into practice the proposals derived from the analyses and findings.

There are many scenarios in which important efforts are being made to overcome the endemic violence of all kinds that plagues the region and to establish a stable, just, democratic and lawful social order. These are scenarios in which I perceive a tangible predisposition to attend, consider, evaluate and apply contributions made from experience, without economic or political interests. This creates, in my opinion, a unique and exceptional opportunity to provide useful and concrete help.

Finally, I would like to thank all those who have made it possible to carry out the Project and the various events planned. A special mention should be made to the Directorate General for Globalization and Global Issues from the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of Italy for its financial support; to the technical-academic team that accompanied us and, of course, in a very special way to each and every one of the experts who have participated in the multiple activities developed with excellent personal and professional qualities.

**PROF ROBERTO AUGUSTO MORENO
DIRECTOR
SPECIAL PROJECTS AND TRAINING ACTIVITIES
FOR LATIN AMERICA**

ON CONTENT, SCOPE AND RESULTS

Marcos Pablo Moloeznik

(Coordinator)

As coordinator of this collective effort, I would like to take this opportunity to report on the contents, scope and results of the work that the reader has in their hands.

First of all, it should be emphasized that this is a product of the Project titled "Security and Democratic Life in Latin America: An Unresolved Issue", under the responsibility of the Directorate of Special Projects and Training Activities for Latin America of the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo, Italy.

Secondly, the book is composed of five thematic sections, namely: I. Mexico - II. Central America - III. Colombia - IV. Venezuela and Ecuador - V. Conclusions and public policy recommendations by region. This is a structure that responds to the different stages of the Project, and addresses and develops security as the main concern of citizens in Latin America in relation to the democratic rule of law.

Precisely, the guiding and common thread that runs through each and every one of the contributions of this publication is the full prevalence of Human Rights and the quest, from the public power and the fundamental institutions of the State, to significantly improve security as a condition for development.

Hence, citizen security is a concept in which the community, through its participation, assumes an active role as responsible for the co-maintenance of security in conjunction with the State apparatus.

Likewise, the use of public force in the field of crime and antisocial behavior prevention is prioritized, to the detriment of the traditional reactive/repressive posture; this resulted in the training phase for law enforcement officers, combining classroom and virtual modalities in a pilot experience in Leon, Guanajuato, Mexico, to be replicated in the future.

In short, what we are talking about is security as a public policy at the service of the general interest and welfare of the population; in other words, a matter of a technical nature that goes beyond the governments in office and particular interests.

The central question in these successive chapters, nine in total, is how to reconcile the right to security with the other human rights.

In terms of content and scope, from a regional perspective, Mexico is considered a region in its own right and deserves to be treated as such, due to its uniqueness and the fact that it shares an extensive land border with the United States of America.

On the other hand, according to the World Health Organization, Central America is the most violent region in the world and, in particular, the so-called Northern Triangle of Central America, which includes Guatemala, Honduras and El Salvador, which is characterized by its endemic violence.

Likewise, it should be noted that the only operational delegation of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in the hemisphere is located in Colombia, a country torn for decades by a non-international armed conflict, in which non-State actors such as insurgent groups, paramilitary groups, self-defense organizations, and organized crime, have participated, a conflict whose main manifestation has been drug trafficking.

Also, in the case of Colombia, its borders and relation with Venezuela and Ecuador make it necessary to include these states in the analysis.

Finally, the spirit that brings to life this Project and this publication takes into account pertinent knowledge, tools and recommendations on security as a public policy for decision-makers, which is enshrined in concrete results that will be felt in the short, medium and long term, with the reader having the last word on this matter.

I. MEXICO

CHAPTER I
SECURITY AS PUBLIC POLICY: THE CASE OF MEXICO
*Marcos Pablo Moloeznik and María Eugenia Suárez de Garay*²

"[...] In the case of violence and public insecurity, we can summarize: Hugs, not guns."

Andrés Manuel López Obrador (2012), unofficial translation

This chapter aims to give an account of both the public security policy and strategies of the current Mexican government headed by Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), as well as the strategic scenario through official statistics and the perception of the population³.

Since he was a candidate for the presidency of the republic and up to the present,⁴ the idea or driving force that dominates security as public policy of the current president is "hugs, not guns", the meaning of which can be summarized in his own words: "[...] it has been more than demonstrated that militarization is not enough, prisons are not enough, more severe laws or an iron fist are not enough. Violence cannot be solved with more violence, the problem cannot be the solution, but rather it must be solved by improving the people's living and work conditions, paying special attention to the young"⁵.

However, this speech contrasts with the great gamble of his administration, which has been the National Guard, a new coercive instrument of the Mexican central government integrated to the Secretariat of National Defense (Spanish acronym SEDENA). Nor should it be overlooked that the creation of the National Guard was presented as the only proposal regarding public security in the Political-Electoral Platform of the political party Movimiento Regeneración Nacional (Spanish acronym MORENA, 2018) that led the current president of Mexico to reach the presidency.⁶

² Professors-Researchers of the University Center of Social Sciences and Humanities of the University of Guadalajara (Mexico), ORCID Code 0000-0002-4078-9451 and 0000-0003-2568-7120, respectively.

³ The text is accompanied by hard data from the last decade, which allows comparing the administration of former President Enrique Peña Nieto (2012-2018) with the current government.

⁴ Carrillo, Emmanuel (2023) "Dureza en operativo para capturar a Ovidio no cambia estrategia de 'abrazos no balazos': AMLO"; in, Revista FORBES, January 16, 2023. Available at: <<https://www.forbes.com.mx/dureza-en-operativo-para-capturar-a-ovidio-no-cambia-estrategia-de-abrazos-no-balazos-amlo/>>

⁵ Unofficial translation. López Obrador, Andrés Manuel (2012) Transcription of the press conference given this morning by Andrés Manuel López Obrador, candidate for the Presidency of the Republic for the Progressive Movement coalition, Mexico City, April 11, 2012.

⁶ See; Moloeznik, Marcos Pablo (2021) "Del Ejército a la Guardia Nacional", Animal Político, Mexico City, August 9, 2021; available at: <<https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/del-ejercito-a-la-guardia-nacional/>>

However, the decision that probably undermines the official discourse is the decision to entrust the military with direct participation in the public security sphere until 2028 under the argument of the need for the National Guard to reach greater maturity.

This is the process of militarization of public security which, according to Sergio Padilla Oñate, presents two modalities of militarization: direct and indirect.⁷ The former involves the direct participation of the Armed Forces—either in independent operations or in conjunction with the police, from the borders inwards—in the field of public security, while the latter refers to the transformation of the police with military-type equipment, training and operating logics, as has been happening for more than two six-year periods.

Based on the established objective, this chapter is organized into two main thematic blocks: 1) A review of planning and strategies in the area of public security; and, 2) An analysis of the objective and subjective dimensions of security, as well as studying indicators of the results of the federal government's initiatives and strategies in this area.

1. Public safety policies and platforms

The public security proposals, plans and strategies of the current government have been enunciated in various documents: the National Peace and Security Plan 2018-2024 (2018), the National Public Security Strategy (2018), the National Development Plan (2019), and the National Program for the Social Prevention of Violence and Crime 2022-2024 (2022). The most relevant contents of these are presented below, with the purpose of observing the dizzying changes that have occurred in the rhetoric of security policy in these four years of government.

1.1. Plan Nacional de Paz y Seguridad (National Peace and Security Plan) 2018-2024⁸

With the arrival of Andrés Manuel López Obrador to the Presidency (2018), there were clear changes in the discourse regarding how to address the national emergency derived from the insecurity crisis reflected in the levels of violence, intentional homicide, systematic violation of human rights and the lack of credibility and trust in institutions. Hence, in the National Peace and Security Plan 2018-2024 there is a strong criticism of the prevailing model with which organized crime and the challenges of crime and

⁷ Sergio Padilla Oñate (2021) PhD Thesis in Social Sciences with Specialization in Sociology "Las policías estatales en la militarización de la seguridad pública en México (2007-2018)", Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, July 19, 2021. pp: 12-32. pp: 12-32.

⁸ Presidency of the Republic (2018a), National Peace and Security Plan 2018-2024.

violence have been tackled; and it is assumed as a basic premise that much of the insecurity crisis facing Mexico, including that related to organized crime groups, is linked to inequality and lack of opportunities.

The Plan stresses the importance of clarifying the concepts of national, internal and public security in order to "formulate new paradigms to support strategies to restore peace, reestablish public security, prevent crime, procure and impart justice, reestablish the rule of law and reintegrate offenders"⁹.

This Plan is based on eight pillars that seek to address the country's insecurity crisis in a cross-cutting manner: (1) the eradication of corruption and the reactivation of the administration of justice; (2) the guarantee of employment, education, health and welfare; (3) the full respect and promotion of Human Rights; (4) the ethical restoration of society; (5) the reformulation of the fight against drugs; (6) beginning to build peace; (7) the recovery and dignification of prisons; and, (8) ensuring public safety, national security and peace.

Notwithstanding the proposed changes, the National Peace and Security Plan presents lines of continuity with respect to the strategies implemented against violence and organized crime, particularly with respect to the intensive use of the Armed Forces. On the other hand, the Plan incorporates elements such as the relevance of rescuing the prison system, but there are no references to the administration of justice, the strengthening of the justice system, the civilian police model to be promoted and the policies for the prevention of violence, delinquency and crime are blurred.

1.2. Estrategia Nacional de Seguridad Pública (National Public Safety Strategy), 2018¹⁰

From this policy document, it is convenient to mention the following:

-On the Armed Forces: "If there has been a weakening or loss of trust from the population towards the Army and the Navy, this has been due to orders from the civilian command to participate in repressive actions or in police tasks for which these institutions have not been endowed or trained. The strategy has failed, not the performance of our Armed Forces" (unofficial translation).

-On the National Guard: the document emphasizes its civilian model and command¹¹, attached to the Secretariat of Citizen Security and Protection, although at the same time it recognizes a dual nature with the participation of the Secretariat of Citizen Security and Protection itself and the Secretariat of National

⁹ *Ibidem*, p. 2 Unofficial translation.

¹⁰ Presidency of the Republic (2018b), *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, 2018.

¹¹ This is referred to in Article 4 of the National Guard Law: it is a "public security institution, of a civilian, disciplined and professional nature, attached as a decentralized administrative body of the Secretariat" [unofficial translation, Security and Citizen Protection] See; H. Congress of the Union (2019).

Defense, as a mixed or intermediate institution: a body with civilian command, but with members who will have military training, hierarchy and structure¹². However, the National Guard de facto responds to the militarized police model, in contrast with the letter and spirit of the Constitution which *de jure* establishes its civilian nature,¹³ while the Executive Power of the Federation made the decision to integrate it into the Secretariat of National Defense.¹⁴

1.3. Plan Nacional de Desarrollo (National Development Plan) 2019-2024¹⁵

The broad lines and guidelines of the sectoral policy on public security (Mexico's current regulatory framework does not enshrine or recognize the category of citizen security) are set forth in the National Development Plan, which proposes a *paradigm shift* in the area of national security and public safety through the following 12 objectives: Eradicate corruption and reactivate the pursuit of justice; guarantee employment, education, health and welfare; full respect for human rights; ethical regeneration of institutions and society; reformulate the fight against drugs; undertake peace building; recovery and dignification of prisons; articulate national security, public safety and peace; rethink national security and reorient the Armed Forces; establish the National Guard; national, state and regional coordination; and, specific strategies.

According to the head of the Executive Power of the Federation, this paradigm shift is based on acknowledging that: "[...] between 2006 and 2018, those in power tried to solve insecurity and criminal violence through military and police force actions and the so-called 'criminal or punitive populism', consisting of tougher punishments for criminal actions. The result was catastrophic, and this strategy left a dreadful toll of dead, disappeared and injured people, a human rights crisis, an unprecedented institutional decomposition and a very serious damage to the social fabric. The Armed Forces were used as combat forces, the professionalization of police forces was omitted and the management of security was handed over to foreign authorities [...]" (unofficial translation). Hence, "[...] with the conviction that violence begets more violence, and taking into account the justified citizen demands for security, the current government decided to change the war measures for a comprehensive peace and security policy

¹² Presidency of the Republic (2018b) National Public Security Strategy; pp. 43-44.

¹³H. Congress of the Union (2022) Political Constitution of the United Mexican States; article 21.

¹⁴ Presidency of the Republic (2022) DECREE amending, adding and repealing various provisions of the Organic Law of the Federal Public Administration; of the National Guard Law; of the Organic Law of the Mexican Army and Air Force, and of the Law on Promotions and Rewards of the Mexican Army and Air Force, regarding the National Guard and Public Security; in, Official Gazette of the Federation, Mexico City, September 9, 2022.

¹⁵ Presidency of the Republic (2019) National Development Plan 2019-2024; in, Diario Oficial de la Federación, Mexico City, July 12, 2019.

that attacks the very roots of the lack of control of crime and the loss of security, with the immediate objective of reducing crime rates" (unofficial translation).

Among the objectives listed in the document, the following should be noted:

To guarantee employment, education, health and welfare hand in hand with job creation, guaranteeing the right of all young people to higher education, investment in infrastructure and health services, and deploying regional, sectoral and short-term development programs: Youth Building the Future, National Institute of Health for Wellbeing, Universities for Wellbeing, Universal Pension for the Elderly, "Benito Juárez" Scholarships, Livestock Credit for the Word, Production for Wellbeing, Guarantee Prices for Basic Food Products, Sustainable Communities programs "Sowing Life", Highway Infrastructure, Free Zone of the Northern Border, Mayan Train, Inter-Oceanic Multimodal Corridor and "Felipe Ángeles" Airport in Santa Lucía.¹⁶

-Reframe the fight against drugs, emphasizing the reduction of drug use levels, lifting the prohibition of those that are currently illicit and redirecting the resources currently destined to combat drug trafficking and applying them to massive but personalized reinsertion and detoxification programs.

-Undertake peacebuilding efforts, promoting the adoption of transitional justice models, a culture of peace and rebuilding trust in authority. Given the impossibility of defeating the various expressions of crime by exclusively or predominantly police and military means, and given the absurdity of wanting to pacify with violent methods, it is imperative to consider the adoption of transitional justice models that guarantee the rights of the victims and, at the same time, make possible the disarmament and surrender of the offenders, who will have their legal rights respected and will be offered a change of life; the files of accused and sentenced persons will be reviewed in the light of the logic of pacification in order to determine whether their cases may be subject to amnesty or pardon, conditioned in all cases to the fulfillment of the four axes of transitional justice: truth, justice, reparation and guarantee of non-repetition.

-Recovery and dignification of prisons, this point recognizes the need to regain control of prisons from the mafias, combat corruption among prison authorities, establish respect for the rights of inmates, implement external supervision mechanisms and dignify the housing, health and food conditions of inmates, in response to the recommendations of national and international experts.

-Articulate national security, public security and peace, understanding national security as an indispensable condition to guarantee national integrity and sovereignty, free from threats to the State, in

¹⁶ For further information, see: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

order to build a lasting and fruitful peace. The current administration is committed to strengthening institutional capacities to achieve the following strategic objectives: Coordinate the execution of the Government's Program for National Security, through the National Security Council; establish a National Intelligence System; update the catalog and classification of strategic facilities; strengthen and maintain the country's internal security and guarantee Mexico's external defense; promote the concept of national security culture proposed by the government to contribute to collective knowledge on the subject; improve technological capacities for scientific research in the areas of public security, internal security, creation of strategic intelligence and procuration of justice; and, build the bases for the creation of a biometric Single National Identification Document.

-Rethink national security and reorient the Armed Forces, assuming that Mexico's soldiers and marines are a uniformed people. The federal government will seek to increase the civilian population's trust in the Armed Forces, promote collaboration between the Armed Forces and the others, and emphasize their role as part of society. The Mexican Army and the Mexican Navy will maintain their constitutional tasks in the preservation of national security and the territorial integrity of the country, the defense of national sovereignty and assistance to the population in cases of disaster; likewise, the armed forces will continue to contribute to various areas of national activities: aeronautics, information technology, industry, and engineering, among others.

-To establish the National Guard, a new institution conceived as the primary instrument of the Federal Executive in the prevention of crime, the preservation of public safety, the recovery of peace and the fight against crime throughout the country. That is to say, a permanent police institution, which implies that it will carry out crime prevention and combat tasks, with a focus on proximity to citizens and communication with the community, whose members will be governed by a police doctrine based on full respect for human rights.

The National Development Plan assigns the National Guard to the Secretariat of Security and Citizen Protection and establishes that its head will preside over the strategic and tactical command body, which will consist of a Board of Chiefs of Staff composed of members of the Security, National Defense and Navy branches. It is conceived as a mixed or intermediate institution, that is to say, although it will be a body with civilian command, its members will have military training, hierarchy and structure, which will allow for a much more disciplined and capable institution to confront crime.

At the same time, it is argued that, given the lack of a professional national police institution capable of facing the challenge of insecurity and violence, it is necessary to continue using the military institutions

in the preservation and recovery of public security and the fight against crime for a period of five years, to end on March 27, 2024, while the formation of the National Guard is being completed¹⁷. This decision to commit the armed forces "to carry out public security tasks in an extraordinary, regulated, supervised, subordinated and complementary manner", is subsequently extended for 4 years, that is, until 2028.¹⁸

-National, State and regional coordination efforts, for the national government, at the national level there is already a coordinated command, the Security Cabinet, which is headed by the President of the Republic. It meets daily at the National Palace and the Secretaries of Security and Citizen Protection, Interior, Navy and Defense participate in it, and the Attorney General of the Republic is regularly summoned. It seeks to replicate this model at state and regional level, with the participation of federal coordinators, state executives and their police and public security commanders, and special invitations to local prosecutors' offices and judicial authorities.

-Specific Strategies. As a fundamental part of the National Public Security Strategy, the following specific strategies have been developed for priority and urgent matters:

a) Development of a new Police Model that considers and articulates the efforts and contributions of the three levels of government and takes into account local conditions, contexts and needs; that includes a focus on human rights, proximity and citizen participation; that must ensure collective construction and effective coordination between municipal, state and federal police forces, while standardizing the areas related to police training, professionalization, certification and dignity.

b) Crime prevention as one of the strategic axes of public safety. It is assured that actions have been promoted in the immediate future to consolidate a broad policy of prevention and citizen participation. The government, through the Secretariat of Security and Citizen Protection, will focus its efforts on the following actions:

b.1. Alternative Development. Create, together with the agencies in charge of economic and social policy, sustainable economic alternatives for households and communities that depend on the income provided by illicit activities such as drug cultivation, illegal extraction and distribution of hydrocarbons, auto transport robbery, etc.

¹⁷ Official Gazette of the Federation (2020) Official Gazette of the Federation (2020), Presidential AGREEMENT by which the permanent Armed Forces are available to carry out public security tasks in an extraordinary, regulated, supervised, subordinate and complementary manner; in, Official Gazette of the Federation, Mexico City, May 11, 2020.

¹⁸ Official Gazette of the Federation (2022) DECREE amending the Fifth Transitory Article of the Decree amending, adding and repealing various provisions of the Political Constitution of the United Mexican States, regarding the National Guard; in, Official Gazette of the Federation, Mexico City, November 18, 2022.

b.2. Special Prevention of Violence and Crime. Work will be done to dissuade the perpetrators of criminal behavior from reoffending through restorative interventions, aimed at their protection, re-socialization and reparation of the harm done to the victims.

1.4. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (National Program for the Social Prevention of Violence and Delinquency) 2022-2024¹⁹

As highlighted in previous paragraphs, in the National Development Plan 2019-2024, crime prevention and special prevention of violence and crime (tertiary prevention) appear as specific strategies within the framework of the National Public Security Strategy. From there derives the National Program for the Social Prevention of Violence and Crime 2022-2024, which preserves the same name as PRONAPRED 2013-2018²⁰ and coincide with the international vision on human security and citizen security, "[...] in order to overcome the punitive and reactive vision on security and move towards strengthening the prevention of violence and crime by promoting the full exercise of human rights in a comprehensive manner with citizen participation". However, their priority objectives differ, as can be seen in the table below:

PRONAPRED 2013-2016	PRONAPRED 2022-2024
MAIN GOALS	
To increase the co-responsibility of citizens and social actors in social prevention through their participation and development of competencies.	Prevent causes and risk factors that generate violence and delinquency in population groups with higher social backwardness and crime incidence.
Reduce vulnerability to violence and crime among priority populations.	Promote the pacification of the country through citizen and community participation, intervention with young people and voluntary disarmament for peace
Create environments that favor coexistence and citizen security.	Improve the response of security institutions to prevent the commission of crimes

¹⁹ PRONAPRED (2022) Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) 2022-2024 (2022); in Diario Oficial de la Federación, Mexico City, 05 December 2022. Available at: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

²⁰ During the administration of Enrique Peña Nieto, the National Program for the Social Prevention of Violence and Crime (PRONAPRED, 2013) was published. This was the first attempt to develop a national policy for the prevention of violence and crime in the country, aimed at addressing the risk and protection factors associated with crime, which also established a mandatory coordination of efforts of various ministries, federal agencies and the three levels of government.

Strengthen institutional capacities for citizen security in municipal, delegation, state and federal governments.	Prevent behaviors and factors conducive to gender violence.
Ensure coordination among agencies and entities [...] for the implementation of social prevention programs.	Promote social reintegration to move towards a culture of peace and legality.

Source: elaborated based on, Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (2013) Libro Blanco "Programa Nacional de Prevención del Delito" 2013-2018. Available at: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415288/181031_SPPC_LB_Programa_Nacional_para_la_Prevencion_n_del_Delito.pdf> and Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) 2022-2024 (2022); in Diario Oficial de la Federación, Mexico City, December 05, 2022. Available at: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0

Likewise, there is a fundamental difference in its operation: while the previous issues of the prevention policy offered a broad catalog of possible prevention interventions and projects, the version issued in the 2022-2024 Program states that "strengthening the sense of community, belonging and municipal strengthening are objectives that will be achieved by working in an articulated manner and with an intersectoral approach in regional, sectoral and short-term development priority programs, which are those referred to above".

International cooperation in the area of violence and crime prevention deserves a separate chapter. For a little over 10 years, the United States Agency for International Development (USAID) has had an important presence in Mexico and has played an important role in promoting crime and violence prevention policies. USAID's efforts have been aimed at "curbing the increase in criminal behavior among youth through the systematic identification of high-risk individuals and the provision of personalized services. USAID supports the adoption of evidence-based approaches, such as cognitive behavioral therapy, by the Government of Mexico and local actors that promote the social reintegration of youth and reduce the recruitment base of criminal organizations."²¹ USAID and its partners have focused on four broad cores of preventive activities:²²

1. Violence Prevention and Reduction 2020-2024, ongoing (Chemonics International, Inc. lead partner).
2. Systematic Strategy Against Violence/ CLAVE 2018-2021, concluded (Seguridad y Justicia en Ciudad Juarez, Chihuahua and Pro-Superación Familiar Neolonesa, Nuevo Leon, local partners).

²¹ PRONAPRED (2022), *Vid Supra*.

²² USAID, n/d; USAID preventive activities in Mexico.

3. Social Reintegration Model for Youth in Conflict with the Law, 2019-2023, ongoing (Reinserta un Mexicano).

4. Mindfulness-Based Cognitive Behavioral Therapy Activities for Youth in Conflict with the Law, 2020-2023, ongoing.

These are innovative and promising practices, but they still require greater maturity and sustainability over time. This is why it is so important to have a better understanding of their impact capacity, measurable impacts and, above all, the continuity of projects that are often subject to the ups and downs of changes in governments and authorities, interrupting or completely putting an end to preventive interventions.

But beyond this support from the neighbor to the North, the national policy on prevention is in its infancy. Little is known about the implementation of preventive actions derived from the National Prevention Program 2022-2024, let alone whether they are addressing the public problem of the various manifestations of violence and insecurity that continue to grow in a good part of the national territory. In addition, and strictly speaking, the guiding document of the current development is not such, since it lacks indicators that allow its evaluation and accountability; rather, in the words of the former head of the Ministry of Finance and Public Credit, it is a "political manifesto".²³

2. Public safety situation in Mexico

The Executive Secretariat of the National Public Security System is responsible for integrating the crime statistics of the 32 states that make up the Mexican Republic.²⁴ It should be noted that the federal system has two jurisdictions or competencies: federal and local or state. While 95 percent of the crimes that come to the attention of the authorities are common crimes, the remaining 5 percent are federal crimes.

However, the hard data on crime incidence or crimes that come to the attention of the authorities make up the so-called objective security, which is described as follows.

²³ Urzúa, Carlos (2022) Interview with Carlos Urzúa, former Secretary of Finance and Public Credit of the federal public administration during the first year of this government; in, Carlos Loret de Mola - LATINUS Chapter 92, September 02, 2022, minute 23:31. Available at: <https://www.google.com/search?q=loret+de+mola+interview+with+carlos+urzua&rlz=1C1CHBF_enMX916MX916&oq=carlos+loret+de+mola+%2B+interview+a+&aqs=chrome.369157j0i22i30l3.23382j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:f081beff,vid:HkvVPyX5StM>

²⁴ Executive Secretariat of the National Public Security System (2023) Available at: <<https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva>>

2.1.Objective Security

In other words, objective security is derived from official statistics; and, within this framework, it is interesting to focus on high-impact crime for at least three reasons. First, because high-impact crimes are those that, due to the seriousness of their effects and high levels of violence, are the ones that hurt people the most and contribute to the generation of a perception of insecurity and defenselessness among citizens.²⁵ Second, because they correspond to the presence and activity of organized crime, especially drug trafficking. And, third, because such crimes invariably attack the so-called hard core of human rights: the right to life, liberty, physical integrity and personal safety, that is, first generation human rights.²⁶

2.1.1. Selected Ordinary Crimes

However, it should be noted that the methodology of the Executive Secretariat of the National Public Security System (SESNSP) has undergone changes, which makes it necessary to make adjustments to standardize the figures for crimes and acts related to conflicts.

Intentional Homicide

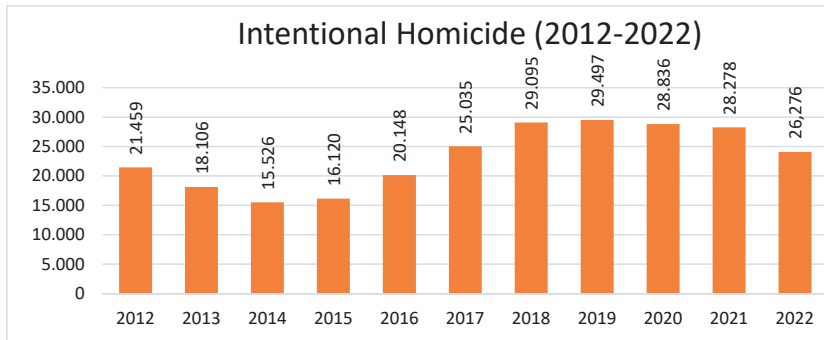
In absolute numbers, murders in Mexico translate into a situation of endemic violence, with a rate that varies between 27 and 29 intentional homicides per 100,000 inhabitants in recent years. In this framework, "The World Health Organization (WHO) considers that a rate of 10 or more homicides per 100,000 inhabitants is a characteristic of endemic violence."²⁷

From 2018 to 2021, the number of violent deaths was maintained, while in 2022 it decreased by approximately 5 percent, as can be seen in the following graph.

²⁵ CIDAC (2012) 101 concepts for understanding insecurity [securely]. Available at: <<http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>>; p. 5.

²⁶ Moloeznik, Marcos Pablo (2019) "Seguridad Pública" in, Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, vol. 1, Diagnósticos, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, p. 339. Available at: <https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf>; p. 339.

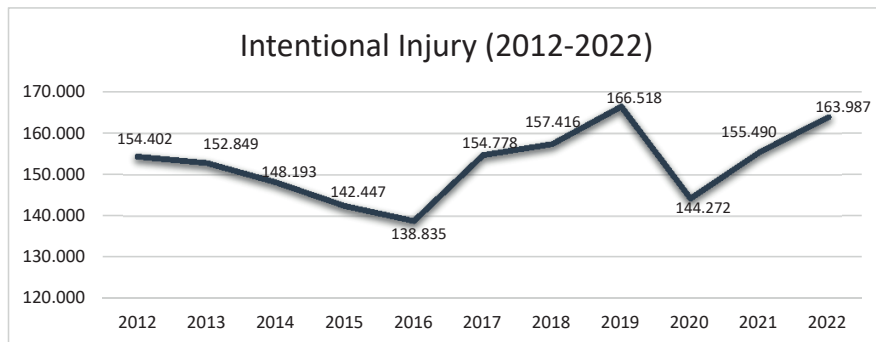
²⁷ Unofficial translation. World Bank (2016) "Urban violence: a problem of epidemic proportions". The World Health Organization (WHO) considers a rate of 10 or more homicides per 100 000 inhabitants to be a characteristic of "endemic violence". Available at: <<https://www.bancomundial.org>>



Throughout the six-year term headed by Enrique Peña Nieto (2012-2018) a total of 145,484 murders were committed, while in the first 4 years of the current administration 112,887 intentional homicides took place; given that there are 2 years left for the end of López Obrador's administration it is likely that the current six-year term will end with a higher number of violent deaths than his predecessor.

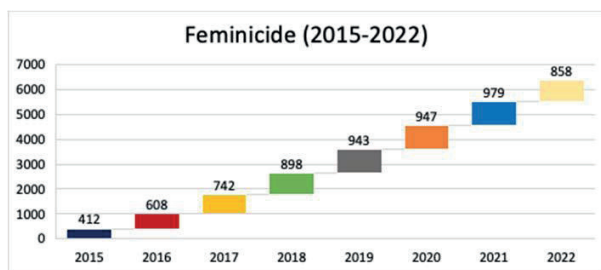
Intentional Injury

For its part, the behavior of intentional injuries is irregular, as it presents a significant increase from 2018 to 2019, to decrease in 2020, and rise again in 2021 and 2022, in the latter year with numbers similar to the historical peak of 2019.



Femicide

Recently criminalized, it has shown a steady increase since records began in 2015, and decreased around 15 percent in 2022, in line with the trend in intentional homicides.



Similarly, the situation of violence against women that prevails in Mexico is of great concern, according to the results of the National Survey on the Dynamics of Household Relationships ENDIREH 2021. According to this source, "Intimate partner violence represents one of the most extreme forms of gender inequality and manifests itself through psychological (emotional), economic, physical or sexual aggression against women".²⁸

Enforced disappearances

The trend of this crime against humanity in Mexico is irreversible, as can be seen in the following table:

Entidades con mayor número de reportes de Personas Desaparecidas y No Localizadas		
Entidad	Personas Desaparecidas y No Localizadas	Porcentaje
Jalisco	3,948	18.32%
Ciudad de México	1,757	8.15%
Michoacán	1,739	8.07%
Nuevo León	1,503	6.98%
Tamaulipas	1,445	6.71%
Estado de México	1,369	6.35%
Guanajuato	1,289	5.98%
Sonora	1,273	5.91%
Sinaloa	1,141	5.30%
Zacatecas	983	4.56%
Total	16,447	76.33%

Title: "Entities with the highest number of missing persons reports"

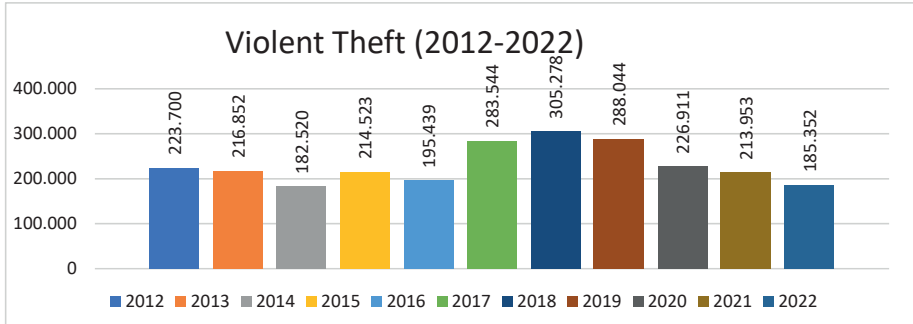
First Column: Entity name. Second column: Number of missing people. Third column: Percentage

Source: Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021). National Registry of Clandestine Graves and Recovered Bodies. Search and identification of missing persons. Semiannual report January 1 to June 30, 2021.

²⁸ (Unofficial translation) INEGI (2021) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021. Available at: file:///C:/Users/marco/Downloads/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf / https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja

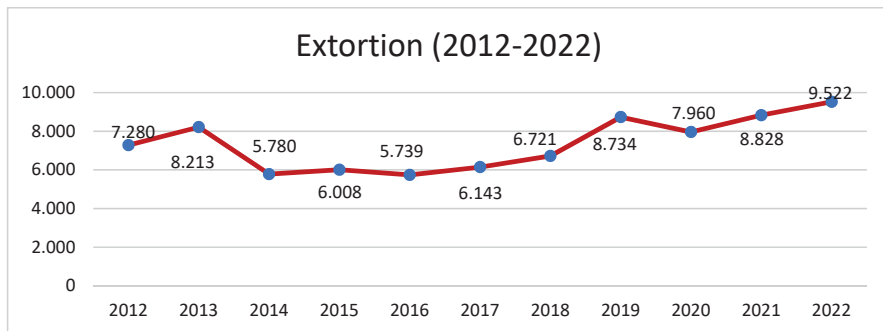
Violent Theft

There is a clear downward trend in this type of crime.



Extortion

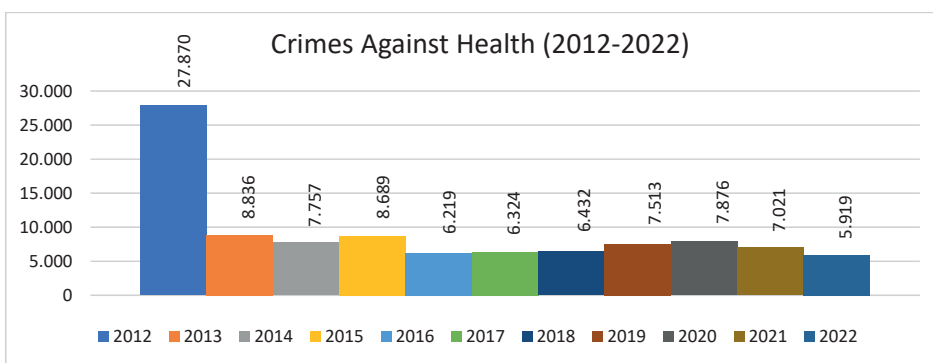
From 2018 to 2019 a significant increase can be seen, to drop in 2020, and later increases exceeding historical peaks during 2021 and 2022.



2.1.2. Selected Federal Crimes

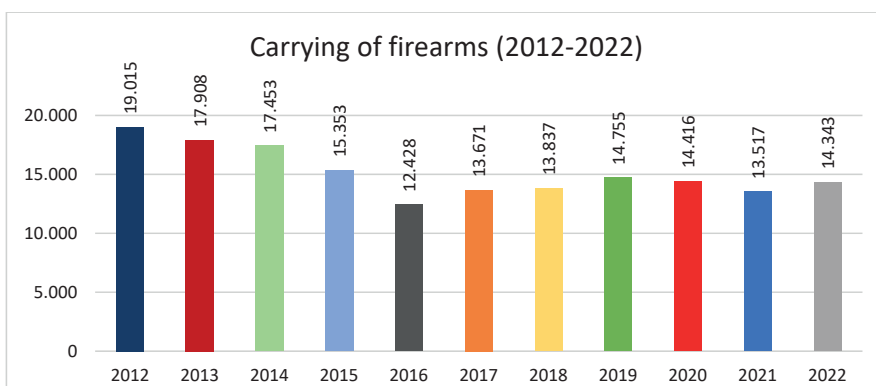
Crimes against health

These are crimes related to drug trafficking, ranging from the production, through the transfer and consumption of drugs and psychotropic substances. Since 2012 it reports a decrease, with absolute figures remaining constant until its decrease in 2022.



Carrying of firearms for the reserved and exclusive use of the Armed Forces

This is the seizure of high firepower and lethal weapons, whose possession and use is reserved by the Firearms and Explosives Law to the Armed Forces. From 2018 to 2022 constant numbers are maintained.



2.2. Subjective Security

Subjective security refers to *citizen perception*, i.e., the feeling of being safe or, on the contrary, of defenselessness or vulnerability to crime and criminals. Subjective security provides information on how people feel. The National Institute of Statistics and Information (INEGI) conducts the statistical operation National Survey of Victimization and Perception of Public Safety to know the perception of public safety that citizens have.²⁹

²⁹ National Institute of Statistics and Information (INEGI), National Survey of Victimization and Perception of Public Safety (ENVIPE) (2021).

2.2.1. Social Perception

At a national level, in 2022, 61.2 percent of the population aged 18 and over consider insecurity as the most important problem afflicting today (compared to 58.9 in 2021), followed by price increases with 39.6 percent and unemployment with 32.1 percent.

In Mexico, the place where the population aged 18 and over felt most unsafe, with 78.6%, was at ATMs located on public streets.

At a national level, 64.6% of the population 18 years of age and older identified drinking alcohol on the street as the first criminal or antisocial behavior in the vicinity of their homes.

During 2021, the daily activities that the population aged 18 and over stopped doing were mainly: allowing their minor children to leave the house and wearing jewelry, with 62.4% and 49.7%, respectively.

2.2.2. Prevalence of Crime

Regarding the prevalence of crime in households, in 2021, 29% of households in the country had at least one member who was a victim of crime, a statistically higher percentage than in 2020.

Regarding the prevalence of crime among individuals, in 2021, at the national level, the number of victims aged 18 and over is estimated at 22.1 million, which represents a rate of 24,207 victims per 100,000 inhabitants, statistically higher than those estimated in 2020.

Of the 28.1 million crimes estimated for 2021, the victim was present in 55.4% of the cases, which represents in absolute terms 15.6 million. Of the crimes where the victim was present, 16.2% of them involved some type of physical aggression. Of the estimated 15.6 million crimes where the victim was present, the offenders carried a weapon in 38.1% of the cases.

Historically, men are victimized at a higher rate than women. During 2021, the prevalence of crime in men was 8% higher than that estimated for women. Although the incidence of crime is higher in men for most crimes, in sexual crimes women are more vulnerable. In Mexico, 10 sexual crimes are committed against women for every sexual crime committed against men.

The crime prevalence rate was 24.2 victims per 100,000 inhabitants for the population aged 18 years and older at the national level. For 2021, at the national level, a rate of 30,786 crimes per 100,000 inhabitants is estimated. Hypothesis tests show that, statistically, the crime incidence rate did not have a significant change from the previous year.

2.2.3. Dark Figures of Crime

During 2021, 28.1 million crimes were committed associated with 22.1 million victims. This represents a concentration rate of 1.3 crimes per victim (the same as in 2020); the main ones being robbery or assault on the street or public transportation, fraud and extortion.

During the same year, 6 million robberies or assaults were committed on the street or on public transportation, representing a rate of 6,582 robberies per 100,000 inhabitants. In 67% of the cases, money, credit cards or checks were stolen, while in 57.4% of the cases, cell phones were stolen.

During 2021, 5.4 million fraud offenses were committed, representing a rate of 5,907 frauds per 100,000 inhabitants. In 45.1% of the cases were debit or credit card frauds. During 2021, 4.9 million extortion crimes were committed, representing a rate of 5 375 extortions per 100 000 inhabitants. In 90.3% of the cases, the extortion was by telephone.

In 2021, 10.1% of crimes were reported. Of these, the Public Prosecutor's Office or State Prosecutor's Office initiated an investigation in 67.3% of the cases. During 2021, 6.8% of the total number of crimes were reported and an investigation was initiated. In 93.2% of crimes there was no report or an investigation was not initiated.

In 2021, the total cost as a result of insecurity and crime in households represented an amount of 278.9 billion pesos, i.e., equivalent to 1.55% of GDP.

Dark Figures (%)									
Year	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nation-wide	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6	93.2	93.2	92.4	93.3
Jalisco	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2	92.7	91.8	91.2	92.9

Source: Own elaboration with data from the Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021.

The ENVIPE allows us to estimate that, at the national level, the dark figure corresponds to 93.3% of the crimes committed in which there was no complaint or no investigation file was initiated during 2021. Of the total number of investigation files initiated by the Public Ministry or State Prosecutor's Office, in 50.8% of the cases nothing happened or the investigation was not continued.

Among the main reasons given by victims for NOT reporting crimes to the authorities, the following stand out: loss of time (33.5 percent) and distrust of authorities (14.28 percent), both of which are attributable to the authorities.

Regarding the level of trust in public security authorities, national security, procurement and administration of justice, 89.6% of the population 18 years of age and older identifies the Navy as the authority that inspires the most trust with a lot or some, followed by the Army with 87.1% and the National Guard with 80.9%. Regarding the perception of corruption with respect to the authorities, 74.9% of the population 18 years of age and older considers the Transit Police to be corrupt, followed by the Judges with 6.3%.

Regarding violence against women, the National Survey on the Dynamics of Household Relationships ENDIREH 2021 reports that 39.9% of women aged 15 years and older who are or have been in a relationship reported having experienced some situation of violence throughout the relationship and 20.7% in the last 12 months (between October 2020 and October 2021). Meanwhile, the most frequent violence experienced by women by their current or last partner throughout their relationship was psychological violence (35.4%), the most frequent in the last 12 months (between October 2020 and October 2021).³⁰

Final Thoughts

1.- In the last decade, a constant has been present in Mexico: *enforced disappearances*,³¹ the meaning of which is that of an immeasurable and far-reaching humanitarian tragedy, accompanied by the government's inability to overcome/solve it. There is practically not a month in which clandestine graves are not found. Although it is a crime against humanity conceived to punish State agents, *it is estimated that most of the disappearances in Mexico are the result of the actions of drug cartels.*

³⁰ INEGI (2021) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH); Available at: <file:///C:/Users/marco/Downloads/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf> / <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja>

³¹ Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021) Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. *Búsqueda e identificación de personas desaparecidas*. Reporte semestral I de enero al 30 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf>

2.- This may be explained by the fact that according to the head of the Northern Command, U.S. Air Force General Glen D. VanHerck, it is estimated that between 30 and 35 percent of Mexico's territory is under the control of non-state actors, especially drug cartels.³²

3.- Dealing with the sacred right to life, on average, in absolute numbers just over 27,000 people a year were killed between 2018 and 2022, to which are added malicious injuries against the physical integrity of people that entail high costs for the public health system.

4. Some sources interpret this as *meeting the conditions established by international tribunals for a Non-International Armed Conflict (NIAC) in various regions of Mexico*: the intensity of the violence, the degree of organization of the criminal groups, the nature of the confrontations and the number of victims, at least in the confrontations between security forces and, at least, the Sinaloa and Jalisco Nueva Generación drug cartels.³³

5. The proliferation of high firepower and lethal weapons, mainly from the United States, is an unavoidable contributing factor.³⁴

6. *This makes it necessary to consider the U.S. factor in any analysis of the three constitutionally enshrined dimensions of Mexican security (national, internal and public)*, due to a land border of just over 3,200 kilometers with the main consumer of drugs and psychotropic substances, the origin of the weapons available on the black market and the necessary binational cooperation.³⁵

7.- While 61.2% of the population aged 18 and over consider insecurity to be the most important problem, the dark figure corresponds to 93.3% of the crimes committed.

8.- Faced with this reality, the current government has opted for the direct and indirect militarization of public security. The former entails the commitment or intensive use of the Armed Forces in the field of public security, while the latter involves the option for the militarized police model, which is enshrined with the emergence and development of the National Guard. Following the most recent accountability of the central government, the creation of the National Guard stands out, which in three years of existence has 118,188 troops with a coverage throughout the national territory distributed in fixed installations in

³² US Department of Defense (2021) usnorthcom-ussouthcom Joint Press Briefing, Air Force General Glen D. VanHerck, Commander, us Northern Command; Navy Admiral Craig S. Faller, Commander, us Southern Command, 16 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>>

³³ Lambin, Julie (2018) "Mexico: armed gang violence sliding into armed conflict?"; en *The War Report. Armed Conflicts in 2017*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2018, pp. 83-91. Disponible en: <<https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202017.pdf>>; pp. 83-91.

³⁴ Ver; Hernández Hernández, Gerardo, *et.al.* (2023) *Tráfico de armas de fuego y delincuencia organizada en la frontera norte de México*, Tirant Lo Blanch México: Ciudad de México.

³⁵ Ver; Maciel-Padilla, Agustín (2021) *Understanding Mexico's Security Conundrum*, New York, Routledge, p. 86

266 regions. According to the Presidency of the Republic, this coercive instrument is designed to fulfill the functions of crime prevention, preservation of public safety, recovery of peace and fight against crime, through territorial deployment and coordination with the public safety institutions of the states and municipalities. It also reports "[...] progress also in the implementation of a New Police Model with a focus on human rights, proximity and citizen participation; training, professionalization, certification and police dignity; and in crime prevention actions"³⁶.

9.- In absolute numbers the positive results of the administration headed by Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) were the decrease in intentional homicides from 2021 to 2022 (approximately 2,000 in absolute numbers), in femicides (although only slightly), kidnappings (although most do not come to the attention of the authorities) and robbery with violence. However, from 2018 up to and including 2021, they never failed to exceed 29 000 murders annually. While the trend for the rest of the high-impact crimes continues to rise, in particular, forced disappearances, intentional injuries and extortion.

10.- The idea or driving force in matters of public security of the current six-year term is synthesized in the presidential phrase "hugs and not bullets", through the hierarchy of social welfare mechanisms; which collides with the transfer of more and more control over public security to the same Army that led the "war on drugs" during the mandate of Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). "This has been a focal point for strong criticism, especially in view of the persistence of homicidal violence in Mexico and the facts that periodically demonstrate the impunity of criminal groups despite the multiplication of the Armed Forces in the streets"³⁷.

To summarize, there is a contrast between the programmatic documents and the official discourse of the current Mexican government and its response to insecurity and violence, which emphasizes repression through the National Guard (integrated into the Secretariat of National Defense) and the temporary prolongation of the intensive use of military power in the area of public security, leaving prevention as a dead letter embodied in a special program.³⁸

³⁶ Presidencia de la República (2022b) Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022. Disponible en: <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/4to-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01092022.pdf>>; p. 27.

³⁷ Storr, Samuel (2022) "¿Existe una estrategia de abrazos y no balazos", Universidad Iberoamericana, Seguridad Ciudadana: la vía civil, Ciudad de México, 09 de agosto de 2022. Disponible en: <https://seguridadviacivil.ibero.mx/2022/08/09/existe-la-estrategia-de-abrazos-no-balazos/>

³⁸ Ver; Moloeznik, Marcos Pablo (2022) "Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas"; en, Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador) *La 4T y el régimen político*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Itaca, pp. 285-317.

CHAPTER II
LACK OF TRUST IN THE POLICE: AN OBSTACLE TO BUILDING SECURITY AND PEACE
IN MEXICO

*Antonio Gil Fons*³⁹

Introduction

The author of this research suggests that there is a significant direct relationship between the limited results in the fight against crime in Mexico, the black figure of crime in that country —those acts susceptible of being transgressions against the law and which are not reported or investigated— and the lack of confidence in the institutions, especially in the police. For this reason, we analyze the variables that condition citizens' trust in the police, the institution closest to ordinary citizens and the first -and most important- link in the response to crime. The conclusions of this analysis point to the need, complementing the policies and training deployed so far, to design and implement a real strategy to win the hearts and minds of citizens, which includes ambitious programs to build trust in the police based on a reflection on its public image, its communication policies and its model, as well as the use of mediators with the population. This proposal is intended to open a reconfiguring debate that will help strengthen the efficiency and treatment of the police, a fundamental institution for building security and peace in Mexico.

In 2021, the United Mexican States invested more than 34 billion dollars in an attempt to provide an effective response to the violence and insecurity it has suffered for decades. However, despite the implementation of ambitious public security policies or the adoption of modern programs at the operational level by some police forces, the aforementioned scourge continues to impact citizens, institutions, the economy and the present and future of the country.⁴⁰

Given the current circumstances, it is pertinent to ask why no significant results have been obtained in the fight against crime. Is a reactive conception of the use of public force still ingrained? Is it still a tool at the service of the political interests of the day? Do the programs implemented not adequately respond

³⁹ Professor-Researcher at the University Center of Tlajomulco (CUTLAJO) of the University of Guadalajara (Mexico); ORCID Code: 0000-0003-3348-6927.

⁴⁰ In 2021 alone, violence is estimated to have cost Mexico \$243 billion, about 20% of the country's Gross Domestic Product. See Institute for Economics and Peace, "Mexico Peace Index 2022: Identifying and Measuring the Drivers of Peace" (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2022), <https://www.indicedepazmexico.org/gasto-del-gobierno-en-la-contencion-de-la-violencia-en-mexico>.

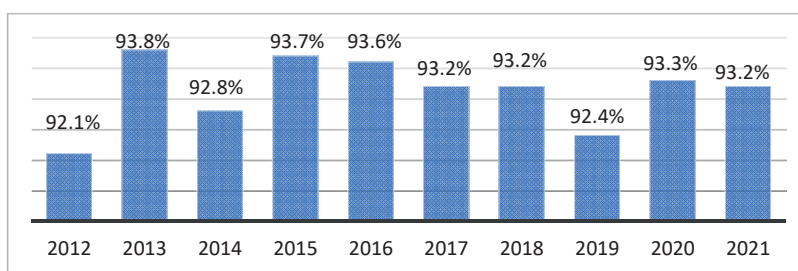
to the Mexican reality? Are the institutions incapable of adequately executing security policies and strategies? Or is it rather a lack of will? Undoubtedly, there are many questions that can be asked.

The author's hypothesis is that, without disregarding other factors, Mexico's security policies, beyond the strategic, tactical and procedural dimensions, must incorporate a fundamental element: society's trust in institutions and, in particular, in the police. Although there are some interesting initiatives in this regard, distrust in institutions is present and widespread among citizens, which hinders the achievement of tangible success in building security and peace.

1. The Dark Figures of Crime in Mexico and its Causes

According to Mexico's National Institute of Statistics and Geography (INEGI), the crime figure represents all "criminal acts that are not reported to the Public Ministry or are not the subject of a preliminary investigation and therefore do not appear in any statistics".⁴¹ In the case of Mexico, an estimate of the black figure of crime can be made thanks to the National Survey of Victimization and Perception of Public Security (ENVIPE), a useful statistical series of data collected by INEGI since 2011 on victimization and perception of security by the Mexican citizenry. In its 2022 report, ENVIPE allows us to estimate that in 2021 only 10.1% of the crimes committed in the country were reported. In addition, 33.7% of the reported cases were not investigated by the Public Prosecutor's Office or the Attorney General's Office. Thus, in 2021 only 6.8% of the estimated crimes committed were investigated, which means that the estimate of the black figure of crime stood at 93.2%.⁴² This spectacular and regrettable figure is not a temporary exception limited to the year 2021, but, as the following table shows, it is, unfortunately, a chronic constant.

Graph I. Dark figure of crime in Mexico (2012-2021)



Source: Created by the author based on data from ENVIPE 2022

⁴¹ Institute of Statistical and Geographic Information of Jalisco, "Cifra negra del delito", https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=25219.

⁴² INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022: Principales resultados", https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

If we go deeper into the analysis of the data reflected by the ENVIPE 2022, it would be convenient to focus attention on two aspects. The first is that, as noted above, in 2021 the Public Ministry or Prosecutor's Office in Mexico did not open an investigation file in 32.7% of the complaints, due, according to the knowledge or perception of the respondent, to the fact that in 33.4% of the cases there was no evidence, in 22.9% due to the hostile attitude of the authority, in 17.5% it was not considered a crime, in 12.1% a report of facts was initiated, in 10.3% due to other causes -including mediation or some type of agreement- and in 3.8% due to unspecified reasons. It is worth sharing that in 2021 in Spain, without this country serving as a model for the administration of justice, a total of 1,957,719 criminal offenses were known, from which 1,654,544 preliminary and urgent proceedings were derived.⁴³ This represents 84.5% of the known facts susceptible of being a crime, compared to 67.3% of the investigation files opened in Mexico for reported crimes. That is, a difference of 17.2 percentage points between Spain and Mexico.

The second aspect, even more striking and important to this analysis, is the number of unreported crimes, a percentage that in 2021 in Mexico reached 89.9% of the total. In other words, 9 out of 10 crimes were not reported. The ENVIPE 2022 reflects that in 38.4% of the cases it was not reported for various reasons -11.2% for being a minor crime, 10.5% because there was no evidence, 6.4% for fear of the aggressor and 10.3% for other reasons-, but that in 61.1% of the cases it was due to causes attributable to the authority -33.5% of the time it was due to the feeling of being a minor crime, 10.5% because there was no evidence, 6.4% for fear of the aggressor and 10.3% for other reasons. 5% of the cases were due to the feeling of wasting time, in 14.8% to distrust of the authority, in 8.4% to long and difficult procedures, in 3.8% to the hostile attitude of the authority and in 0.5% to fear of being extorted.⁴⁴

Based on the above, the following table seeks to reflect the percentage of dark figure of crimes that in 2021 can be linked to the lack of trust of citizens in the authorities that must ensure compliance with the rule of law.

⁴³ Data from the Ministry of the Interior and the Judicial Branch of Spain. See Ministry of the Interior, "Portal estadístico de criminalidad",

<https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/porta/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos1/&file=pcaxis>; and Poder Judicial España, "Datos penales, civiles y laborales", <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>.

⁴⁴ 0.5% of respondents did not specify the reason for not reporting. Data obtained from INEGI, op. cit.

Table I. Dark figures of crime in 2021 due to lack of trust in authorities

Reasons	%
Crime is not reported because it feels like a waste of time	30.1
Crime is not reported because of lack of trust in the authorities	13.3
Crime is not reported because proceedings seem lengthy or difficult	7.6
Crime is not reported because of fear of the perpetrator	5.8
Crime is not reported because of hostile attitude of authorities	3.4
No file is opened because of hostile attitude of authorities	0.8
Crime is not reported for fear of extortion	0.5
Total	61.5%

Source: Created by the author based on data from ENVIPE 2022

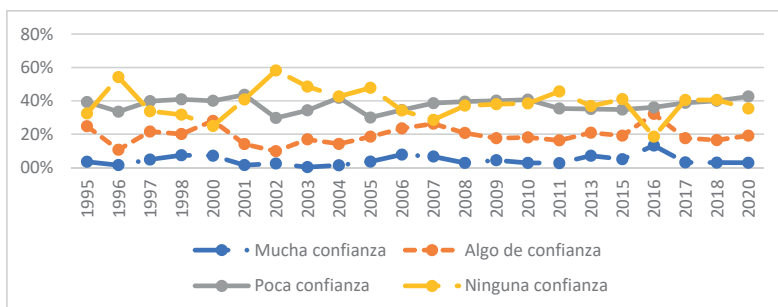
From the above data we can conclude that Mexican citizens attribute 61.36% of the black figure of crimes committed in Mexico in 2021 to the authorities responsible for ensuring justice, either due to lack of confidence in their willingness or efficiency in the exercise of their duties or because of fear of them. Thus, although in recent years Mexico has adopted crime prevention strategies -with limited results-, modern operational training programs for police forces and various legislative reforms in procedural matters, how will it be possible to achieve a significant reduction in violence and insecurity or acceptable police performance if nine out of ten events that could be crimes are not reported? How can crime prevention strategies be developed if the crime rate is estimated at 93.2%? How can a peaceful and safe society be built if citizens do not trust their authorities to denounce those acts that deviate from the norm? The author considers that, in addition to prevention, it is urgent to provide an efficient response to the rampant insecurity, and therefore, in addition to the strategic, tactical and procedural dimensions, Mexico's security policies must involve competent programs for the promotion of citizen confidence in the authorities responsible for security and justice in the country. The promotion of citizen confidence in these authorities is fundamental for the defense of the rule of law and democracy, and it is especially urgent to develop programs to improve the public image of the institution closest to the ordinary citizen and the first —and most direct— link in the response to crime: the police.

2. Trust in the Police: A Key Issue

According to Grijalva and Fernández, taking into consideration the reflections of Bridenball, Bottoms, Jackson, Jesilow and Tankebe, "the Police is one of the most visible institutions of the system [...]"; it symbolizes the coercive force of the State in its relationship with citizens [...]; and "represents the protection that citizens expect to receive in exchange for the power it grants to the government"⁴⁵. However, for Sabet, "distrust generates a vicious circle because it inhibits reporting and encourages the population to break the law. These practices feed corruption and ineffectiveness in the fight against crime, which in turn reinforces distrust".⁴⁶ Thus, "it is not surprising that trust in the police is a critical element for citizen security"⁴⁷ (unofficial translations).

In 2021, Mexico had 384,900 police officers nationwide, which meant an average of 0.96 police officers per thousand inhabitants, significantly far from the minimum standard established by the United Nations of 1.8 police officers.⁴⁸ In addition to this shortage of personnel -which various governments have tried to compensate for with the controversial involvement of the armed forces in public security matters-, there is also a lack of public confidence in their police forces. The following graph, based on data from Latinobarómetro, serves as an example.⁴⁹

Graph II. How much do you trust the police?



Source: Created by the author based on data from Latinobarómetro.

⁴⁵ Áurea Esther Grijalva and Esther Fernández, "Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXII, no. (2017), 171-172, <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/55082>

⁴⁶ Alejandro Vega, "Construyendo confianza: claroscuros de las interacciones policía-población en la Ciudad de México", *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, núm. 90 (2021), 51, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39365757003>

⁴⁷ Áurea Esther Grijalva and Esther Fernández, *op. cit.*, 172.

⁴⁸ Martha Palma, "México necesita más de 101 mil policías nuevos para alcanzar estándar mínimo en seguridad", *Alcaldes de México*, <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/mexico-necesita-mas-de-101-mil-policias-nuevos-para-alcanzar-estandar-minimo-en-seguridad/>

⁴⁹ See <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

On average, between 1995 and 2020 the Mexican police have only enjoyed some trust from 23.5% of those surveyed, 4.3% a lot of trust and 19.2% some trust. In contrast, 76.5% of those surveyed in that interval of years expressed having little —37.6% or no trust 38.9%— in the police institution. The big question is: Why do most citizens not trust the police?

For Caicedo, trust is affected by a common fact in Latin American societies: the existence of groups that hold a privileged position and groups that remain in a position of subordination and vulnerability, which influences how institutions treat them. Thus, for this scholar, social position influences citizens' perception of the reliability of institutions, particularly the police.⁵⁰ Restrepo expresses himself in a similar vein, but with an emphasis on issues related to gender, educational level and age range. "Older people and those with a higher level of education rate the attitude of the police more highly" (unofficial translation).⁵¹ This can be explained, according to Bridenball and Jesilow, because trust in the police derives from people's contacts with said institution,⁵² which may be conditioned by the aforementioned issues. Goldsmith asserts that the key lies in the citizen's interpretation of past experience in dealing with the police,⁵³ or, as Ren points out, the type of contact he or she has experienced.⁵⁴

For the Security and Justice Observatory of Nuevo Leon there are four main areas that affect society's trust in the police: police evaluation —fair citizen treatment, willingness to help, corruption and lack of punishment of criminals—, sense of security -fear of victimization, expectation of victimization, criminal perception and perception of insecurity—, criminality and violence —victimization- and non-criminal factors —social cohesion, concern for social issues, informal social control, gender and age—.⁵⁵

Staubli and Tyler, for their part, prioritize the procedural justice perspective, so that, in their view, trust in the police rests on two pillars: efficiency in fighting crime and fair treatment of citizens. However,

⁵⁰ Juan Manuel Caicedo, "Autoridad y privilegio: confianza en la policía en Latinoamérica", *Colombia Internacional*, no. 110 (2022), <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2983>; Camie Morris, "An International Study on Public Confidence in Police".

Police Practice and Research 23, no. 5 (2015); Austin T. Turk, "Class, Conflict and Criminalization", *Sociological Focus* 10, no. 1 (1977).

⁵¹ Luis Fernando Restrepo, "Aceptación de la policía en los diferentes países de Sudamérica en los últimos 15 años", *Revista Logos Ciencia y Tecnología* 12, no. 3 (2020), 81.

⁵² Blaine Bridenball y Paul Jesilow, "What matters. The formation of attitudes toward police", *Police Quarterly* 11, no. 2 (2008).

⁵³ Andrew Goldsmith, "Police reform and the problem of trust", *Theoretical Criminology* 9, no. 4 (2005).

⁵⁴ Ling Ren, Liqun Cao, Nicholas Lovrich and Michael Gaffney (2005) "Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference", *Journal of Criminal Justice* 33, no. 1 (2005).

⁵⁵ Observatorio de Seguridad y Justicia, *Confianza en las Policías de Nuevo León: Análisis econométrico para identificar los determinantes de la confianza en las corporaciones locales*, (México: Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica, 2021), https://conl-mx.s3.amazonaws.com/observatory_documents/observatory_document_files/000/000/026/original/An%C3%A1lisis_econom%C3%A9trico_para_identificar_los_determinantes_de_la_confianza_en_las_Polic%C3%ADas_de_NL.pdf?1617814712

these authors state that "support for the police [...] is primarily linked to judgments about how they treat the public rather than their effectiveness in controlling crime" (unofficial translation).⁵⁶ Thus, as Caicedo points out, the recurrent violation of established procedures and the perception that the provision of the service is unequal, unfair or lacking in transparency generate distrust among citizens that is not compensated by a reduction in crime. [...] The lower a citizen is on the class scale, the less certainty he has about the treatment he will receive from a police officer, or even the only certainty he has is that of neglect and persecution".⁵⁷

Based on the above, it is possible to draw interesting conclusions. On the one hand, citizens expect, above all, two fundamental issues from the police: efficiency in their duties and fair treatment. However, whether due to experience or acquired perceptions,⁵⁸ citizens, especially those from underprivileged classes, are wary of the treatment they may receive from members of the police forces. This generates a paradox: while citizens need security from crime, they are also distrustful of possible abuse by the police.⁵⁹ And, complementing this paradox, in the face of a situation of continued violence and insecurity that generates fear of crime,⁶⁰ Libertz states that the "iron fist" discourse of those in power can lead to an increase in citizens' confidence in police institutions across all social classes, despite the fact that this means violating the rule of law and even being indifferent to police corruption.⁶¹ Thus, Sabet points out that "in Mexico corruption has become an integral part of the informal rules that govern interactions between police and citizens",⁶² logically impacting citizen trust.⁶³

Trust is not only very important for the proper functioning of the criminal justice system. [...] it has not only been identified as an antecedent to the cooperation of citizens with the system, but it has also been

⁵⁶ Juan Manuel Caicedo, *op. cit.*, 148.

⁵⁷ *Ibid*, 148 y 167.

⁵⁸ In this regard, Liebertz and Bunch concluded that "media coverage and front-page crime stories undermine confidence in the police." *Ibid*, 151..

⁵⁹ Liqun Cao and Charles Hou, "A Comparison of Confidence in the Police in China and in the United States", *Journal of Criminal Justice*, no. 29 (2001); Martin Gilens, "Preference Gaps and Inequality in Representation", *PS: Political Science and Politics* 42, no. 2 (2009); Kevin Mullinix and Robert Norris, "Pulled-Over Rates, Causal Attributions, and Trust in Police", *Political Research Quarterly* 72, no. 2 (2018); Joe Soss and Vesla Weaver, "Police Are Our Government: Politics, Political Science, and the Policing of Race-Class Subjugated Communities", *Annual Review of Political Science*, no. 20 (2017); Turk, *op. cit.*

⁶⁰ For Grijalva and Fernández, "more comprehensive policies are needed to combat fear of crime, which do not focus solely on the fight against crime". These authors affirm that the perception of corruption and distrust in the police are variables that condition citizens' fear of crime. Áurea Esther Grijalva and Esther Fernández, *op. cit.*, 167.

⁶¹ Juan Manuel Caicedo, *op. cit.*, 151.

⁶² Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández, *op. cit.*, 170-171.

⁶³ Authors such as Uslaner, Morris, Klesner, Goldsmith and others maintain that corruption and trust in the police have an endogenous relationship. *Ibid*.

recognized as an essential element for people to behave in accordance with the law and be willing to obey the decisions of the authority.⁶⁴

In this regard, two models try to explain why a citizen complies with the law. The instrumental model refers to the efficiency of the justice system as an element to control the temptation to break the law. In contrast, the normative model points out that, if citizens perceive that the system treats them correctly and fairly, they will comply with the law.⁶⁵ Two elements already mentioned above reappear: efficiency and fair treatment.

For Jackson, Bradford, Pooler, Hohl and Juha, trust in the police is "the belief among members of the public that the police have the right intentions and are competent in the tasks assigned to them"⁶⁶. Fundamental to this is the perception that the police are efficient and committed to the community, that there are shared values, and that they understand the needs and aspirations of the public.⁶⁷

In conclusion, as Vega rightly points out, "trust in the police is essential for effective law enforcement. Citizens can provide privileged information and serve as witnesses. Public safety is a co-produced outcome because the police cannot be effective without the cooperation of the public"⁶⁸. Therefore, building citizen confidence in our police is a priority. The big question is how.

3. Winning hearts and minds

"Trust is a perception that involves two individuals, occupying a specific social role, and is based on the expectations they have of each other and on the fulfillment of those expectations" say Ostrom and Walker.⁶⁹ For Vega, "trust is a cognitive notion, the result of knowledge or belief that develops from a process of learning or experience".⁷⁰ The issue of trust in Mexico is complex and paradoxical, since the culture of distrust prevails in this country. Mistrust is not limited to the police, but extends to the government apparatus as a whole. The police, seen as an organization, distrusts itself and its social partners. It solicits their support for information, but maintains distance in its interactions. It sends its operational bases into the field, but deploys various formal and informal mechanisms to control their actions. It asks citizens to be its eyes, but the brains, the construction of intervention models and decision making remain at the top. On the other hand, the population requests and demands security services, but

⁶⁴ *Ibid*, 171.

⁶⁵ Tom Tyler, *Why People Obey the Law?* (New Haven: Yale University Press, 2006).

⁶⁶ Áurea Esther Grijalva and Esther Fernández, *op. cit.*, 173.

⁶⁷ Jonathan Jackson and Ben Bradford, "What is trust and confidence in the police", *Policing 4*, no. 3 (2010).

⁶⁸ Alejandro Vega, *op. cit.*, 51.

⁶⁹ (Unofficial translation) Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 2-3.

⁷⁰ Alejandro Vega, *op. cit.*, 54-55.

maintains its negative perception of the police. They want to live in a safe environment, but do not know the rules of the institutional game to interact with and demand accountability from their authorities.⁷¹

How is it possible to build trust in the police in this complicated context? According to Vega, "trust is not generated spontaneously or by decree; its construction is related to a continuous work of mutually supportive relationships over time".⁷² For Zucker, there are three ways for the police to build trust: institutional —linked to the perception of the institution as trustworthy—, procedural-instrumental —based on reputation and experience— and linked to the personal characteristics of the target population —age, sex, ethnicity, religion, family, level of education, etc.⁷³ In any case, and as a complement to the strategic, tactical and procedural dimensions, Mexico's security policies must involve competent programs for building confidence in the police. In other words, and given the current circumstances, a real strategy to win the hearts and minds of citizens.

The concept of "winning hearts and minds" is to this day identified as a basic doctrinal principle in counterinsurgency. The term was coined by British Marshal Gerald Templer, who in the 1950s had to deal with a growing communist-based insurgent movement in the colony of Malaya. In the face of this, Templer asserted that "the answer lies not in introducing more troops into the jungle, but in the hearts and minds of the population." While some of his strategies for responding to the insurgency, such as the forced resettlement of the population, are unthinkable in the context of the rule of law and democracy, the key to his approach was to convince the population that "their future looked more promising in the hands of the British authorities, and the subsequent indigenous government, than the regime the insurgents sought to impose" (unofficial translations).⁷⁴

It was necessary to show soldiers who would only pose a threat to those who were hostile, an efficient administration and a progressive transfer of responsibilities from the colonial power to the local authorities. In a simple but clarifying image, the population was to see that there were fewer and fewer British soldiers and more and more Malay policemen, and that this process corresponded to an increase in the stability and prosperity of everyday life.⁷⁵

However, for Calvo, the concept "has often been misunderstood, has rarely been applied as a coherent strategic line and, when it has been applied, it has not always been with the approach it is currently given.

⁷¹ *Ibid.*, 73.

⁷² *Ibid.*, 74.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ (Unofficial translation) José Luis Calvo, "Contrainsurgencia. Corazones, mentes y ventanas de oportunidad", *Ejército de tierra español*, no. 827 (2010), 43.

⁷⁵ *Ibid.*

Moreover, the results obtained have often been dubious, if not clearly negative”.⁷⁶ However, Calvo continues, “the strategy can work when the weight of the counterinsurgency is in the hands of local forces, who have the ability to communicate with the population, know the environment and can also present themselves as representatives of an indigenous government that offers a hopeful alternative to the insurgents”.⁷⁷ This is the crux of the matter.

Given the circumstances Mexico is going through, and in the face of other initiatives that involve forces of a military nature, it is imperative that the police play a leading role in crime prevention and response, build a relationship of trust with the population, be trained to operate in the current context of violence and insecurity, and present itself to society as a professional, efficient and respectable institution, worthy of representing a legitimate and democratic government. In short, to have a police force present not only in the streets of Mexico, but also in the hearts and minds of Mexican citizens.

To this end, and complementing the strategic, tactical and procedural dimensions of security policies, it is urgent to build a symbiotic relationship of trust between the police and the citizen, which requires an effort in the evaluation, analysis, redesign and implementation of plans and programs that are currently being developed with very limited effectiveness. In this determination, the following four elements must be considered:

1) Police Image

Citizens must perceive that the police strengthen internal controls and trust in the institution to combat corruption and the infiltration of organized crime, that it is an efficient body in crime prevention and response —generating a reduction in the fear of crime—, that it treats citizens fairly in its interactions with them and that it is a force committed to the community, with which it shares values and aspirations.⁷⁸ Of course, all of this is related to the constant training and improvement of the members of the security forces based on an efficient professional police career service.

Police institutions do not generate trust on their own. It is the police officers who, by fulfilling the expectations placed on them, build trust on a daily basis. That is why the construction of the role of the police officer is fundamental, first from the organizational conception of the police and then through communication with society.⁷⁹

2) The communication policies of police institutions

⁷⁶ *Ibid.* Unofficial translation

⁷⁷ *Ibid.*, 44-45, Unofficial translation)

⁷⁸ Áurea Esther Grijalva and Esther Fernández, *op. cit.*

⁷⁹ Observatorio de Seguridad and Justicia, *op. cit.*, 21.

The wide variety of police forces and typologies in Mexico -municipal, state, National Guard, preventive, investigative, etc.-, as well as the constant reforms in the instruments of public security or the use of the Armed Forces in this area, generate confusion and notable doubts among a citizenry that does not know precisely what the objectives, functions, attributions and limitations of the components of public security are. On the other hand, citizens seem to be widely aware of the failures of the police forces, but not so much of their successes, which are received with caution or directly questioned. Thus, to paraphrase Tello Peón,⁸⁰ in Mexico the history of police forces is beginning to be the history of their failures.

It is necessary to improve the communication policies of police institutions to counteract confusion, doubts and failures, since "the more people know about the police, the greater its potential to build trust".⁸¹ In this objective, and not disregarding the intensive use of social networks, of which there is currently a high use, the cooperation of police units specialized in communication and dissemination policies with institutions, educational, cultural, health, etc., organizations like business, trade unions, etc., and associations, civil, neighborhood, etc., is identified as a key element in obtaining a greater and better relationship with citizens.

3) *The Police Model*

Undoubtedly, the appropriate police model is one that responds effectively to the objectives, functions, powers and limitations of each police force in the circumstances and context in which it operates. Thus, it is common for different police models to coincide in space and time, and this issue should be analyzed from the municipal, state and national levels. It is worth reflecting that, in the search for a rapid increase in citizen confidence, there may be a temptation to adopt a community or proximity policing model. Although this is a long-standing model - developed more than a century and a half ago by Robert Peel with the creation of the London Metropolitan Police - and widely implemented with notable success in cities in the United States, Canada and Europe,^{82 83} it is far from being the panacea for public safety.

⁸⁰ Jorge Enrique Tello Peón was the director of Mexico's Center for Investigation and National Security (CISEN) from 1994 to 1999. He stated that "The history of intelligence services is the history of their failures". Conversation with Marcos Pablo Moloeznik on March 14, 2023.

⁸¹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 18.

⁸² Marcos Pablo Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de Policía* (México: Universidad de Guadalajara (2010), 56.

⁸³ In Mexico, since the times of President Miguel de la Madrid (1982-1986), there have been some experiences of community or proximity policing with mixed results. It is interesting to note the case of Mexico City, where Cuauhtémoc Cárdenas, Chief of Government of the city between 1997-2000, initiated the adoption of a community policing model, being deepened -and renamed as community policing- by his successors Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) and Marcelo Ebrard (2006-2012). During Miguel Ángel Mancera's term (2012-2018) the proximity model was discontinued. Claudia Sheinbaum, elected Head of Government of Mexico City in 2018, prioritized the return to the proximity model by "increasing the number of

It is true that the community or proximity policing model facilitates contact with the citizenry by expanding the role of the police into the sphere of community and social management, generating personalized responses to the demands of the population, inserting itself into local development policies, coordinating its actions with the settlers and being accountable to the authorities and the community.⁸⁴ Undoubtedly, one of the most interesting aspects of this model is that it can facilitate "a co-production of citizen security that involves citizens and police and strengthens relations between both parties".⁸⁵ However, as Cuevas rightly points out, the model can quickly degrade because it seeks to satisfy the interests of the community—which do not necessarily coincide with those of public security—, because of the influence of social leaders in operational matters, and because of the large amount of human and material resources -police, support personnel, patrols, etc.- required for its correct implementation and success.⁸⁶

In conclusion, further reflection is needed on the ideal police model for Mexico's police forces, although it is clear that it must respond to the circumstances, context and specific level in which it is implemented, in addition to being sustainable in the long term through the optimization of resources aimed at solving problems based on intelligence,⁸⁷ but without neglecting the involvement of the community in the co-production of conditions of trust, security and peace.

4) The use of mediators between the police and the public

When distrust exists between two subjects, a third party can act as a mediator and contribute to the construction of a symbiotic relationship. Some experiences of community or proximity policing in Mexico have shown that citizens shy away from direct contact with uniformed officers, preferring to interact through intermediaries, whether a neighborhood leader or a communication application. In fact, police sector chiefs also prefer to use intermediaries in their relations with the community.⁸⁸

Local leaders act as brokers, that is, individuals who connect the demands of the neighbors with the authorities. [...] they actually function as a management office. The existence of these brokers is explained by two reasons. The first is the lack of knowledge of the population regarding the regulatory

police officers on the streets, improving working conditions, acquiring new material and equipment, as well as greater proximity to the population through the quadrant program and citizen security cabinets." Alejandro Vega, *op. cit.*, 56-58.

⁸⁴ Marcos Pablo Moloznik, *op. cit.*

⁸⁵ Áurea Esther Grijalva and Esther Fernández, *op. cit.*, 189.

⁸⁶ César Cuevas, *Policiamiento: Planeación, inteligencia y prospectiva aplicadas a la seguridad* (México: Editorial Página Seis, 2020).

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Alejandro Vega, *op. cit.*

framework and the processes that govern public administration. This is related to the political culture: the population has little interest in politics and the functioning of government. The second is a matter of perception. Inhabitants do not have the time or simply do not wish to pay the price involved in understanding the institutional mechanisms made available to them to interact with government offices. Therefore, leaders are perceived as the fastest and most immediate way to solve their problems. Thus, leaders provide the population with an alternative to the impersonal bureaucratic relationship that in legal terms should govern the government-society relationship. [...] They [the authorities] also require their support to promote projects that could generate controversy or resistance from the population. This reflects the fact that city government structures need the support of local leadership in order to interact with the citizenry.⁸⁹

Undoubtedly, the relevance of formalizing and professionalizing the existence of mediators between the police and the communities should be analyzed in order to favor positive relational dynamics that contribute to an increase in reciprocal trust. In this sense, some incipient experiences being developed in Mexico are interesting, such as those promoted by the University Center of Tlajomulco (CUTLAJO) of the University of Guadalajara, which aims to train specialists in peace and security building so that, among other tasks, they can perform in a professional and ethical manner as a useful link between police and citizens in a context marked by the legitimate social demand for organizational results in the field of peace and security. Therefore, it is necessary to reflect on how the formal incorporation of these professionals can contribute positively to the dynamics of co-production of security and peace in Mexico.

Conclusions

In 2022, Mexico ranked 137th in the Global Peace Index, between Chad and Lebanon, with 2,612 points.⁹⁰ To this must be added the persistently high crime rate, which in 2021 stood at 93.2%. At this juncture, it is justified the urgent need that, in addition to the strategic, tactical and procedural dimensions, Mexico's security policies must deepen in the development of competent programs to promote citizen confidence in the authorities responsible for security and justice in the country, especially in the police, the institution closest to the ordinary citizen and the first -and primary- link in the response to crime. As Hawdon rightly points out, "the trust that people have in their police

⁸⁹ *Ibid*, 64-66.

⁹⁰ See Institute for Economics & Peace, *Global Peace Index 2022: Measuring peace in a complex world* (Sydney: IEP, 2022). <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>

encourages cooperation with them, and citizen-police cooperation is the basis of an effective police service”.⁹¹

Without ignoring other factors —inadaptability of certain successful strategies in other countries, geographic and social characteristics, local incapacities or lack of interest in their correct implementation— that may partially explain the lack of tangible successes in the area of security in Mexico, the author considers it pertinent to incorporate into the reflection the issue of confidence-building between the police and the citizenry, key elements for the effective construction of security and peace. Nevertheless, two final considerations should be made in this regard.

The first is that, as Hardin rightly points out, "there are at least two essential elements in relationships of trust: to have it and to be worthy of it".⁹² Thus, Mexico's police must be worthy of the citizenry's trust and, no less important, must be perceived as such. Moreover, since trust is a matter of two, the citizenry must also earn the trust of the police, since, "from the police perspective, the citizen is overbearing and incapable of respecting the rules [...], and is perceived by the police as a potential source of problems. Any complaint can trigger the judicial apparatus to turn against them".⁹³ In this sense, it is advisable to develop dual confidence-building programs, targeting both citizens and the police.

The second consideration is the deployment of an ambitious strategy to win the hearts and minds of the citizenry. In Mexico's current circumstances, where according to Rivas "at least a quarter of the national territory is completely controlled by crime",⁹⁴ initially powerful interventions are required to generate a shock effect on organized crime and delinquency. This will make it possible to open a "window" of opportunity,⁹⁵ which should be used to develop, after the initial shock, ambitious -and costly- programs to regenerate the social fabric, strengthen institutions, build trust and build security and peace for the present and future of Mexico.

⁹¹ According to Hawdon, "the trust that people have in their police encourages cooperation with the police, and citizen-police cooperation is the basis of effective police service". Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 1..

⁹² Alejandro Vega, *op. cit.*, 54-55.

⁹³ Alejandro Vega, *op. cit.*, 51.

⁹⁴ Javier Brandoli, "Cuando eres estadounidense, hasta el cartel mexicano pide disculpas por matarte", *El Confidencial*, 14 de marzo de 2023, https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-03-14/eeuu-narco-mexico-pide-disculpas_3590754/

⁹⁵ José Luis Calvo, *op. cit.*, 47.

II. CENTRAL AMERICA

CHAPTER III

EVALUATION OF SECURITY POLICIES IN EL SALVADOR 2003-2022

*Alejandrina María José Sanabria*⁹⁶

Introduction to the main issues regarding security in El Salvador

In El Salvador, from the end of the 1980 Military Campaign until 1992 and after the signing of the Peace Agreement in 1992, a new understanding of security and national defense, both national and regional, arose; it focused on the perception of security, highlighting the country's external and internal threats, taking into account the type of organization and the policy to be followed in terms of national security and defense. Likewise, the perception of threat at a given moment became the element that justified the resources allocated to its execution, whether preventive or dissuasive.⁹⁷

On the other hand, the threats of internal conflict in El Salvador have been previously considered through the Declaration on Security in the Americas, which was approved at the third plenary session on October 28, 2003 in Mexico City, establishing that the new situations that have impacted security are concerns and challenges to hemispheric security, requiring responses from the States, either by the government or, on some occasions, with the collaboration of the private sector and civil society;⁹⁸ Traditional threats have been surpassed by new situations that endanger security, which in the case of the research conducted, focused on gangs, gangs and organized crime as the main organizations that, if they continue to evolve, could trigger an internal conflict, also considered the actions of drug trafficking as part of the actions of organized crime, which were confirmed to impact not only nationally but regionally.⁹⁹

In this sense, it is necessary to mention that without identifying the effectiveness of security policies, the actions of gangs and organized crime, as well as their effects on the Salvadoran State, it would not be possible to make timely decisions that contribute to internal security and, above all, that allow counteracting the effects on the achievement of national objectives and national development. The vision of the Salvadoran State, in recent years, has focused on protecting the population and its patrimony, the

⁹⁶ Expert in humanitarian assistance, intelligence analysis, politics, policy analysis and counterterrorism, and public official of the Republic of El Salvador.

⁹⁷ Justice Studies Center of the Americas (April 13, 2013). Pretrial detention in Latin America. Retrieved from <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30357.pdf>

⁹⁸ Organization of American States (October 28, 2003). Declaration on security in the Americas. Mexico City, Mexico.

⁹⁹ Griffiths Spielman, J., & Toro, J. P. (2020). Challenges for Security and Defense in the Americas 2020-2030. Santiago.

achievement of society's objectives, the respect of fundamental rights, the promotion of economic, social and cultural progress, among others.¹⁰⁰

State threats deter national development, democracy, peace and sovereignty, affecting the achievement of national objectives. For this reason, in the case of El Salvador, the end of the armed conflict has not ensured the reduction of conflicts; on the contrary, new forms of struggle have arisen that are oriented towards the protection of human beings.¹⁰¹ Likewise, the implementation of security policies in the last two decades has not ensured the stability of El Salvador.

1. Government policies to address the problem of maras or gangs and organized crime in the period 2003-2022

With the arrival of the Peace Agreements, institutions were created with the intention of ensuring democratic strengthening, this task was the responsibility of the National Civil Police and the Human Rights Ombudsman's Office, however these institutions did not receive the support expected by the governments, which hindered their good performance and the objective for which they were created, which had repercussions in the current situation of insecurity. It was thus that the rates of violence exceeded the deaths caused by the armed conflict, revealing the incipient capacity of the National Civil Police, which caused it to slip out of their hands and at the same time they saw the opportunity to resurrect the old policies and justify the return to authoritarian practices, in a context where a new society is being sought.¹⁰²

The criminal violence that prevailed after the Peace Agreements, served for the government of former President Alfredo Cristiani, to justify a series of actions contrary to the spirit of the Peace Agreements, in terms of public security, which substantially affected the strengthening of institutions such as the PNC, this institution is responsible for protecting and ensuring order and public safety within the framework of respect for human rights, radically opposed to the conception of the previous security forces. However, the PNC was influenced by the incorporation into its ranks of commanders who came from the old

¹⁰⁰ Inter-American Commission on Human Rights (2021). Situation of human rights in El Salvador. Costa Rica: OAS.

¹⁰¹ Organization of American States . (2015). Inequality and Social Inclusion in the Americas . Retrieved from <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

¹⁰² National University of El Salvador (2009). Youth Gangs and their Impact on the Homicide Rate in the municipality of San Salvador during 2008. San Salvador, El Salvador.

structures of the security system, which undermined the new police and produced a cumulative effect that triggered the repression that led to the implementation of Plan Mano Dura.¹⁰³

1.1. Plan "Mano Dura 2003-2004" of former President Francisco Flores

In order to know this plan, it is necessary to go back to the Government Plan Alianza por la Seguridad, presented by Mr. Francisco Flores Pérez in June 1999, as a new Public Security model, which meant an integral expression of the problem of violence and delinquency, which caused great expectations among Salvadorans, since it was considered a priority within the governmental agenda. The content of this security model was presented as a result of the citizen consultation carried out during the electoral campaign, the components aimed at improving sensitive areas of public security such as Police efficiency, Social Prevention, Fiscal and Judicial efficiency, Citizen Participation and Social Rehabilitation, however, the political promises contrasted with reality.

On July 23, 2003, former Salvadoran President Francisco Flores launched the "Plan Mano Dura" (Iron Fist Plan) and announced to all media the decision to present to the Legislative Assembly a law that would regulate in a special way the crimes committed by gangs. Since then, a series of law reforms, consultative activities for the creation of public policies, international meetings, and police plans have been promoted in relation to security and gangs in the country.¹⁰⁴

a) Anti-Maras Law

The Anti-Maras Law was approved by the Legislative Assembly, through Decree 158, on October 9, 2003 and went into effect on October 11 of the same month and year. The law was created to "establish a spatial and temporary regime to combat the groups known as maras or gangs" (unofficial translation), for that reason, it was granted a duration of 180 days from its entry into force. On February 16, 2004, just 35 days before the presidential elections, a new law was presented to the Legislative Assembly to combat the gangs permanently, once the first law had expired. This initiative was approved on April 1, under the name of "Law for the combat of criminal activities of special illicit groups or associations", and is valid for three months.

(1) Results of the Anti-Maras Law

(a) The main problems of these legal provisions were:

¹⁰³ Justice Studies Center of the Americas (April 13, 2013). Pretrial detention in Latin America. Retrieved from <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30357.pdf>

¹⁰⁴ Cruz, José Miguel (2006). *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las políticas públicas*. San Salvador, El Salvador.

With the Anti-Mara Law there was a repetition of penalties already contemplated in the Penal Code. A series of legal studies have been able to prove that these special laws repeated most of the misdemeanors and crimes that already existed in the body of laws of the country. If this is correct, then these laws were never really necessary.

-The laws were confusing within the overall legislative and constitutional body. The Anti-Maras Law proposed measures that contradicted judicial provisions to which El Salvador is bound by international treaties. In addition, it contradicted the procedures established in the Law of the Minor Offender that detailed the process for minors in conflict with the law.

-The laws were confusing within the overall legislative and constitutional body. The Anti-Maras Law proposed measures that contradicted judicial provisions to which El Salvador is bound by international treaties. In addition, it contradicted the procedures established in the Law of the Minor Offender that detailed the process for minors in conflict with the law.

-The law is unconstitutional. The Anti-Maras Law affirmed that belonging to a gang is a crime, however, this affirmation would violate Article 12 of the Constitution which states that "any person charged with a crime shall be presumed innocent until proven guilty"(unofficial translation). Similarly, Article 15 of the Constitution states that "No one may be tried except in accordance with laws enacted prior to the act in question"(unofficial translation), in that sense only gang members who joined the gangs after their approval and implementation could be prosecuted.

-Overcrowding of the judicial system. In practice, more than half of all cases of gang members arrested during this period were dismissed. This raises the question of whether the work of prosecuting more than 19,000 youths has a real crime-regulating effect. Especially El Salvador, which in general has high crime rates, cannot unbalance its work of administering justice for a single group to the detriment of the rest of the crimes committed in the country. On the other hand, there is not an appropriate infrastructure to incarcerate all the gang members in the country, in fact, before the Anti-Maras Law, El Salvador already had the highest rates of prison overcrowding in the Central American region.

-Punitive law is not accompanied by a comprehensive law. In this sense, punitive actions are favored over any other prevention and rehabilitation strategy.

(b) By a decision of the Supreme Court of Justice, the Anti-Maras Law was declared unconstitutional on April 1, 2004, one day after it had expired. That same day the Legislative Assembly approved the so-called "Law for the combat of criminal activities of special illicit groups or associations", effective for 90

days. According to experts, said law contained in its essence, the object and purposes of the declared unconstitutional Anti-Maras Law.

(c) in general terms, it is estimated that during the time that the anti-gang laws were in force, almost 20,000 gang members were arrested as a result of a series of very aggressive police operations, in practice the judges denied the application of the law.

1.2. Plan "Súper Mano Dura Period 2004-2009" of former President Elías Antonio Saca

On August 30, 2004, then President Saca launched his "Super Mano Dura" Plan, which he defined as "an integral plan that includes everything, the punitive part, which is the repressive part against criminals and seeks to rescue the tranquility of the Salvadoran family, and of course the rehabilitation and prevention part, which in my opinion is the most important to prevent this phenomenon from continuing to grow" (unofficial translation). Saca took advantage of the results of the roundtables to design the "Super Mano Dura" Plan, which has three modalities: police operations called "fist of iron", and the "friendly hand" and "outstretched hand" programs.¹⁰⁵

a) Repressive actions against crime

The "iron fist" operations consist of the incursion of a police contingent into communities with a gang presence with the main objective of carrying out searches and arrests, the idea being that those apprehended can be prosecuted according to the evidence found or the accusation of belonging to an illicit group. In December 2004, the National Civil Police reached operation number XXI, and in 2005 a new count began and by August it had reached number XIV. The operations are based on the reforms to the laws that were made in the roundtables of June and July 2004. These operations have required the creation within the Police of Anti-Gang Task Forces (Spanish acronym GTA) and in some places of Anti-Gang Sections (Spanish acronym SEAP) and also the coordination with other organizations such as the Armed Forces of El Salvador, the Attorney General's Office, the Media and the Secretariat of Youth, among others.

b) Prevention, rehabilitation and reintegration actions

The "friendly hand" (for prevention) and "outstretched hand" (for reinsertion and treatment) programs are the responsibility of the Secretariat of Youth. In both programs there is a strong influence of the systematization document of the proposals made in the Prevention, reinsertion and treatment roundtables

¹⁰⁵ International Committee of the Red Cross. (December 10, 2012). Internal conflicts or other situations of violence . Retrieved from <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

established by the Ministry of the Interior. Thus, the "outstretched hand" program, unlike the "friendly hand" program, integrated almost in its entirety the proposals mentioned therein. It is noteworthy that the government's proposal for the prevention of violence and juvenile delinquency had a longer elaboration process, probably due to the fact that preventive actions have a wide radius of action, so it was necessary to carefully establish the type of prevention, the target population to whom it was directed and the location of such actions. Finally, the programs were defined as follows.

(1) The "Friendly Hand" program

It is defined as "early intervention to support youth at risk, that is, all programs and projects aimed at preventing Salvadoran youth from becoming involved in violent or criminal activities, joining gangs, dropping out of school, becoming drug dependent or indigent, or suffering from early pregnancy". According to the model, the "helping hand" program has two major public policy frameworks: on the one hand, there is the "National Youth Plan" which provides for the comprehensive development of young people, and on the other hand, there is the "Citizen Security Policy" of the Ministry of the Interior, which provides primary prevention.

(2) The "Outstretched Hand" program

On the other hand, this is "the component that provides an outstretched hand to young gang members, in conflict with the law, drug addicts or homeless" and has an initial budget of four and a half million dollars. In the planning of this program there are several modalities of application, among them: ambulatory, outpatient, voluntary internment, juvenile offender, penal center, therapeutic community and transitional centers. In practice, the Secretariat of Youth does not implement any project, but has integrated existing public or private programs.

c) Results of the Super Mano Dura Plan

(1) Despite all these efforts, it has been precisely in these three years that homicide rates have skyrocketed in the country, casting serious doubts on the effectiveness of all these programs. That is why the Ministry of the Interior announced in February the implementation of the "National Strategy for the Protection of Life and Prompt Justice" which included an anti-homicide plan and the recent installation of a "Consultative Council for Public Security" in the style of the consultation tables established in June and July 2004.

(2) On the other hand, it is evident that there are still many more efforts in the implementation of repressive actions against gangs. According to the information office of the National Civil Police, from August 30, 2004, when the "Super Mano Dura" Plan began, to July 8, 2005, 11,659 gang members were

apprehended in the country. When comparing this figure with the twenty gang members of the farm school, there is a clear disproportion.

1.3. Security policy "Re-militarization and negotiation with gangs Period 2009-2014" of the government of former president Mauricio Funes

The critical landscape of the 2009 political transition that was created after the arrival of a leftist government, after two decades of successive governments of Arena, offered an unprecedented opportunity to strengthen the fragile security institutions that emerged from the Peace Agreements and to advance in the democratic reforms that the country demanded to address the serious security challenges. Upon his arrival in office and for the first time in Salvadoran history, former President Mauricio Funes and his security officials explicitly recognized the presence within the State of organized criminal structures that threatened the stability and security of the country.¹⁰⁶

Given this delicate situation, the prosecution and dismantling of such structures became a major challenge to ensure the security and stability of the country. In September 2010, in a speech before the United Nations, former President Funes stated that several public institutions were infiltrated by organized crime, for which he proposed the creation of an international commission to investigate organized crime, requesting the support of the United Nations. The explicit recognition of organized crime as the greatest threat to the country's security marked a turning point in the government's diagnosis and prioritization of challenges, which until then had reduced the security problem to gangs. For the first time a government recognized that gangs were not the most serious security problem and that the state was penetrated by organized crime.

During the first months of the new administration there was a growing wave of murders and other criminal acts that generated alarm among the citizenry. This security crisis overshadowed the climate of citizen optimism that prevailed at the beginning of the political transition and affected the president's popularity levels and the public image of the security authorities. Although it is difficult to exhaust the explanations for this abrupt rise, it is plausible to consider the hypothesis that the criminal boom that shot up significantly with the arrival of the new government could have come from gangs, organized crime and political groups linked to it, but also from sectors interested in pressuring the government to opt for repressive and military solutions.

¹⁰⁶ Aguilar, Joaquín (2019). *Las Políticas de Seguridad Pública, 2003-2018*. San Salvador, El Salvador

The context of alarm and citizen clamor generated by this new security crisis, as well as the growing influence in the Executive of the then Minister of Defense, General Munguía Payes, and the power groups that orbited around the president, led to a gradual abandonment of comprehensive approaches and the policy of security and coexistence. In this new scenario, the official allusion to organized crime as the main threat to security gradually disappeared and, like its predecessors, the new government focused its efforts on the repression of gangs in the best style of *mano dura* strategies.

a) Law for the Prohibition of Maras, Gangs, Associations and Organizations of a Criminal Nature

(1) Events that preceded the Law

An event that caused great national indignation and provoked a social demand for a return to the *Mano Dura* against gangs, was the burning of a bus with passengers inside in a populous municipality of the Metropolitan Area of San Salvador in June 2010. This event, in which 17 people died, was attributed to a group of gang members.

(2) Proposed Law

In response to the popular outcry provoked by this attack, the government of Mauricio Funes proposed to the Legislative Assembly a new " Law for the Prohibition of Maras, Gangs, Associations and Organizations of a Criminal Nature". In addition to the proscription of maras and gangs, the law proposed the prosecution of criminal groups dedicated to social cleansing such as the *Sombra Negra*, prohibited the legalization of gangs and other criminal organizations, their financing and the collaboration of third parties. Although it was an administrative law with no criminal applicability, it established mechanisms to extinguish and dismantle the assets of gangs, their financiers and collaborators. However, the proposed law faced resistance from political parties such as GANA and the PNC, as well as from the Attorney General's Office itself, who opposed the incorporation of the prosecution of financiers and extermination groups. The law was approved on September 10, 2010 with changes to its original proposal.

(3) Response of the maras and gangs

On the gangs' side, they organized to pressure the government to repeal it. A transport strike planned the same month of September by the three gangs showed their capacity for action to paralyze the country. This was one of the first major political actions that the gangs would articulate to put pressure on the government.

(4) Results of the Law

In practice, the Law for the Prohibition of Maras, Gangs, Associations and Organizations of a Criminal Nature had very little applicability among justice system operators, due to the different criteria under which it was interpreted by judges and the fact that it was an administrative law. The negotiation that the Funes government entered into with the gangs in 2012 also influenced its low applicability. The repeal of this law was part of the list of demands that the gang members made to the president at the beginning of the pact. Although this new banning initiative was more of a symbolic action to intimidate the gangs, this new scenario repositioned the threat of the single enemy embodied in the gangs, under which the return to mass arrests against the gangs and the expansion of the army's powers in the fight against crime were justified.

b) Increased use of FAES in public security tasks

A second moment of the administration of former President Mauricio Funes in terms of security management was marked by the abrupt turn in which the government abandoned the formal policy and opted to resort to repressive actions directed unilaterally against the gangs. In this context, the Minister of Defense, appealing to the argument that the capacities of the police were surpassed by the criminal boom and the popular clamor for greater security, initiated a progressive increase of military personnel in internal security roles that has no precedent in recent Salvadoran history. Although the use of the Army in internal security tasks has been continuous during the post-war period with the extension of its participation through temporary decrees, the number of military troops had not exceeded 2000 elements and their participation was generally limited to offering support to the PNC in preventive patrols.¹⁰⁷

This participation was qualitatively and quantitatively transformed with the arrival of former President Funes to power by significantly increasing the number of military personnel in security roles and providing the militias with greater functional autonomy and expanding their powers in the security field. Between October 2009 and March 2014, seven executive decrees and one legislative decree were approved establishing the progressive incorporation of military personnel into security tasks. Executive Decree No. 60, which provides for the FAES to support internal peacekeeping operations, has been extended annually since its approval in September 2009 to the present, to justify the continued incorporation of military personnel in internal security.

c) Negotiation strategy between the government and the gangs

¹⁰⁷ Griffiths Spielman, J., & Toro, J. P. (2020). *Desafíos para la Seguridad y Defensa en el continente americano 2020-2030*. Santiago.

On March 9, 2012, after the legislative and municipal elections, there was an abrupt reduction in homicides of which there was no precedent. This significant drop in violent deaths, which according to official data corresponded to 53%, was attributed by the government to the effectiveness of the new military authorities who had assumed the strategic management of security. However, an investigation by the digital newspaper El Faro published on March 14, 2012 revealed that the government had negotiated with gang leaders to reduce homicides, and that this drop in homicides had occurred after the transfer of 30 gang leaders from the maximum security prison in Zacatecoluca to other penitentiaries. After this publication, the military bishop Fabio Colindres, representing the Catholic Church, and Raúl Mijango of the Civil Society publicly appeared, assuming the mediation of a supposed peace process that had been agreed upon by the two main gangs through their national leaders. This process, which was called in the media "the truce between gangs" and to which the miraculous drop in homicides was attributed, captured the attention of public opinion, analysts, academics and international organizations for a little over a year. In the official rhetoric, the intermediary role of the Catholic Church in the process, represented in this case in the figure of the military bishop, was highlighted as a means to gain support from different sectors. However, both mediators were employees and close collaborators of Minister Payés, the first in his capacity as advisor to the Minister and the second as military ordinary since 2008.

(1) Government's initial position on the alleged truce between gangs and the Government

The initial position of the Funes government was to publicly deny that it had engaged in negotiations with gangs and to attribute the process to the leadership of the mediators and the will of the gangs. General Munguía Payés publicly backed the negotiation process and assured that they would give all the facilities to the mediators to make it sustainable. Although he initially denied the negotiation, the minister attributed the "successes" in the reduction of homicides to the effectiveness of his strategy and took the opportunity to praise the achievements that had been obtained in a short time with the support of the army. In this context, Minister Munguía went from threatening that he was preparing the war against the gangs, to arguing the need to address crime with creative and unconventional strategies such as facilitating pacification among the gangs, to whom he attributed 90% of the homicides.

In fact, in the discourse constructed by the government and used by the mediators to justify the effectiveness of the strategy, it was fundamental to install in public opinion the idea of attributing to the gangs the majority responsibility for the deaths occurring in the country. With this, the thesis of the single enemy and the almost exclusive responsibility of the gangs in the generation of violent deaths in the country was replicated. This diagnosis again disregarded in the analysis the contribution of other

motives and actors of violence such as local and transnational mafias and common crime and extermination groups. However, the government's thesis had no official statistical support. Information produced by the PNC indicated that homicides attributed to gang members in 2011 were around 26.4% of the national total. The figures produced by the police during the Funes period indicated that homicides attributed to gang members did not exceed 30 percent. In any case, the police statistics themselves questioned the main arguments used by Minister Munguía Payés to justify the truce. Under this logic, one might consider the hypothesis that a reduction in deaths of more than 50% would have implied negotiating with other actors in the violence.

(2) Benefits of the truce for maras and gangs

Several former security sector officials in interviews conducted in 2012⁵⁴ agreed that the so-called truce between gangs was nothing more than a negotiation between close collaborators of Munguía Payés and the leaders of the main gangs to reduce the incidence of homicides, in exchange for relaxing some prison conditions. Sources close to the negotiation process said that in addition to the prison benefits established by law, some gang members had received economic benefits and prerogatives in prisons that were outside the legal framework, such as facilities for the entry of illicit objects like cell phones and alcoholic beverages. At the same time, gang leaders were moved by the facilitators' support teams to different prisons and to activities on the outside, without further regulation by prison authorities.

These distortions, in addition to being outside the legal framework, are contrary to any process of inmate rehabilitation and legitimize criminal and corrupt practices within the prisons, with the aggravating factor of having been facilitated by the country's high security authorities. All these actions were a contradiction to the efforts of professionalization and modernization initiated with the penitentiary policy adopted with the arrival of the new government. Police persecution, captures and operations against gangs were also reduced during the period of the truce. Police sources consulted indicated that as a result of the negotiation between the government and the gangs, an order was issued not to apply the Law for the Prohibition of Maras, Gangs, Associations and Organizations of a Criminal Nature, and even to suspend mass arrests due to the pact. Under this new scenario, the application of this law represented a threat to the process and its negotiators because negotiating with the gangs in the terms proposed by the prohibition law constituted a crime.

(3) Results of the gang truce

On the gangs' side, these processes strengthened them as a pressure group, as they realized the advantages and the power that negotiating homicides with the government had given them, which

allowed them to measure the profits that the instrumental use of violence could generate for them in the future. Additionally, after the negotiation, the government showed no signs of taking advantage of the supposed pact between these groups to seriously advance in the establishment of a sustainable and lasting pacification process, nor a gang reinsertion policy that would integrate gang disarmament and demobilization processes, job training and incorporation programs, and restorative justice processes, among others. Nor were comprehensive programs designed to recover territories and provide care for victims of gang violence, or large-scale primary and secondary prevention programs for at-risk youth.

Although the Vice Ministry of Security designed a strategy that included local reinsertion initiatives and implemented some pilot projects with the support of international cooperation, there were no state resources allocated to such plans, nor was there a political commitment to align the political will of the different state bodies and sectors to a national rehabilitation plan. Reality showed that in addition to the instrumental use of homicides in the short term, this government strategy did not seek the rehabilitation and reinsertion of gangs.

Under a strategic rethinking, the process could have created the conditions to advance in the adoption of a policy of prevention and social reinsertion, with the participation of different sectors, including the perpetrators of violence themselves. Although, as time went by, the so-called truce generated more and more criticism and questioning, several analyses agree that the negotiation could have had greater viability if it had been redirected to a more transparent and participatory medium and long term process. The process was progressively abandoned by the government, despite the gangs' insistence. Homicides gradually increased since mid-2013, reaching levels similar to those recorded in 2009 in May 2014.

1.4. Plan "El Salvador Seguro (PESS) Período 2014-2019" of the government of former President Sánchez Cerén

The triumph of Salvador Sánchez Cerén in the March presidential elections meant in practice the arrival of the main leftist party to power for the first time. The administration of the government of Mauricio Funes had represented a strong setback for the FMLN, not only because the party that had brought it to power was marginalized from strategic decisions, but also because many of the decisions taken during the previous government contravened the principles and approaches that the FMLN had defended over time in its role as political opposition. In this context, the arrival of a leftist government to the Executive represented the challenge of amending and redirecting the course of some policies adopted during the

Funes administration and of recovering the State apparatus that had been permeated by the influence of various emerging power groups.

a) A proposal for public security

The government program proposed by the FMLN in the security axis included three major strategies: coordinating all initiatives with a territorial base, effectively combating crime, and towards a policy of social prevention of violence and crime. In terms of the commitments in each of the axes, these emphasized coordination and articulation with communities to empower citizens in crime prevention, professionalization of the PNC, promotion of a violence prevention policy, reinsertion of persons deprived of liberty and attention to victims. The design of the government program was formulated based on the five axes contemplated in the Justice, Security and Coexistence Policy formulated during the Funes administration, to which the FMLN would formally give continuity as the strategic framework under which the security strategy of the new government would be promoted.

As the insecurity situation continued to worsen during the first months of the Sánchez Cerén administration and critical voices began to emerge, the new government sought to position security as one of its priorities in public opinion and in sectors of power. An example of this was that a month after taking office, the Justice, Security and Coexistence Policy 2014-2019 was presented to political and business sectors as the government policy that would be promoted in the area of security. In its content, the policy proposed to articulate the strategic actions of the State around five axes: prevention of violence and crime, control and repression of crime and violence, rehabilitation and social reintegration, attention to victims and institutional strengthening of security and justice agencies.

b) Government plan for public security

In September 2014, the National Council for Citizen Security and Coexistence (CNSCC) was established under the Technical Secretariat of UNDP, as a space for intersectoral dialogue and consensus building around justice and security policies. In January 2015, the CNSCC presented to the government El Plan El Salvador Seguro (PESS), as a tool for the implementation of the Security and Citizen Coexistence Policy. Formally and from the government rhetoric, the PESS has constituted the strategic plan that the Salvadoran government has adopted to address security challenges. In fact, the plan has occupied preponderance in the contents of the official discourse referring to security policies, and was formally assumed as a commitment of the current government. The Executive has allocated some resources for its implementation, but these are still marginal in relation to those allocated to the repression of crime and the militarization of public security.

(1) Government repressive actions under the PESS

Since his arrival, the government adopted more drastic actions to prosecute the gangs and returned gang leaders who had been transferred to prisons with lower security levels during the truce to the maximum security prison in Zacatecoluca. At the same time, it increased transfers of gang members to the Zacatecoluca prison and made the decision to confine in this prison all those gang members presumed to have participated in attacks against state officials.

(2) Wave of homicides during the beginning of the Sánchez Cerén administration

A feature that marked the beginning of the Sanchez Ceren administration and has been a constant during the first three years of this government has been the high incidence of violent deaths. Although there had been an increasing trend in violent deaths since the end of 2013, this trend deepened during the first year of the new government's administration. The monthly average of 209 deaths recorded in 2013 increased to 326 in 2014, while in 2015 it reached 555 homicides.

Subsequently, in the second half of 2014 there were abrupt month-to-month variations in which the monthly average was around 345 deaths. The first half of 2015 marked a new and dramatic growth in lethal violence, most clearly from March, when 484 deaths were reported. This trend continued to deepen in the following months, reaching 677 homicides in June 2015.

In response to these events, the government increased the number of gang members transferred to the Zacatecoluca prison, which it had begun in January 2015, and prepared a reform that would allow authorities to transfer any gang member allegedly accused of participating in an attack against state agents to the maximum security prison without the control of judges. In the first half of 2015, 97 gang members were transferred to the Zacatecoluca prison, which exceeded its maximum installed capacity of 400. Transfers to the maximum security prison have increased significantly since the entry into force of the Extraordinary Measures in April 2016.

c) Extraordinary Security Measures as a security strategy

(1) Acts of violence prior to the extraordinary security measures

On March 3, 2016, eleven day laborers were cruelly massacred by gang members in a rural area of the municipality of Opico. The massacre was recorded by one of the gang members who participated in the event, the video was found by the police and widely circulated to the media. This event, which shocked the country and raised the indignation of citizens against gangs, rekindled the debate on the death penalty, states of exception and even tougher laws against gangs. The dominant argument in the political

sector was that the state could no longer deal with a national threat on the scale of the gangs with the ordinary measures available to the state to prosecute crime.

(2) Proposal for extraordinary measures.

In response to this fact and to citizen demand for harsher punishments for gangs, the government of Sánchez Cerén proposed the implementation of the so-called Extraordinary Security Measures (Medidas Extraordinarias de Seguridad). This strategy was designed to neutralize the actions of the gangs both in prison and in the territories, with security devices conceived from a war logic: "neutralize, demoralize the enemy and, if possible, eliminate him".

Specifically, the strategy prepared by the Ministry of Justice and Security contemplated three types of actions:

(a) Legal reforms to the Penal Code, the Code of Criminal Procedure, the Special Law on Acts of Terrorism, the Juvenile Criminal Law and the Special Law on Extinction of Ownership

(b) The deployment of operations to concentrate the force of elite groups of the police and the army in the territories, to capture gang leaders and neutralize their actions. While these measures had been initiated in mid-2016, they were relaunched under the so-called Extraordinary Security Measures.

(c) The approval of the "Transitory and Extraordinary Special Provisions in Penitentiary Centers, Penitentiary Farms, Intermediate Centers and Temporary Reclusion Centers" (D. L. No.321) as of April 1, 2016

(3) Proposed legal reforms

The proposed legal reforms were aimed at creating thirteen new criminal offenses and reforming eleven offenses in the criminal legislation to prosecute gangs and their collaborators. The package also included reforms to the Code of Criminal Procedure, the Special Law on Acts of Terrorism, the Juvenile Criminal Law and the Special Law on Extinction of Ownership. With this, new ad hoc criminal types for gangs were incorporated and the circumstances and conditions under which they can be prosecuted were expanded, in order to facilitate prosecution and guarantee more gang members' convictions. The table below contains a detail of the legal reforms that the Ministry of Justice and Security proposed to the Legislative Assembly for approval.

(4) Use of the Armed Forces in public security

In April 2015, the Executive announced the creation of an elite anti-gang battalion within the PNC and three immediate reaction battalions in the army, which would support the police in this new militarized anti-gang response scheme. The announcement was made in May 2015 with the departure of the Fuerzas

Especiales de Reacción El Salvador (FERES) made up of 600 soldiers and 400 police, which were assigned to combat gangs in rural areas. Three elite battalions were also formed, each composed of 200 members of the Anti-Terrorist Command and the FAES Paratroopers Command, equipped with tanks, assault weapons and helicopters.

On April 19, 2016, the Special Reaction Forces of El Salvador (FES) were re-launched in the Special Military Security Brigade (BESM), located in the facilities of the former National Guard, in a media event that included the use of tanks, rocket launchers and all kinds of military weapons. This task force was made up of 600 military personnel from Comando Trueno and 400 members of the PNC from the Anti-Gang Units and the now defunct Police Reaction Group, to combat and capture gang members in rural areas. Deputy Commissioner Marco Tulio Lima, who had previously served as head of the Anti-Narcotics Division (DAN), was appointed as commander of the FES.

1.5. Policies, strategies, plans and programs of the current government to address the problem of gangs, maras and organized crime

1) Plan Cuscatlán

The problem of criminal groups that threaten public security cannot be treated exclusively from the perspective of fighting crime, since it is a social problem where the lack of opportunities and life options begin to produce the vicious circle of poverty, crime and violence. El Salvador is besieged by crime problems that keep it among the countries with the worst rates of violence in the world. We know that society demands a change of paradigms in the fight against crime; mainly because it has witnessed how criminal groups have grown and strengthened, despite all the plans of *mano dura*, *super dura*, *truce* and extraordinary measures that have been carried out by previous administrations. This raises the issue of security to the level of a Secretary of State, which coordinates, dynamizes and guarantees the efficiency and effectiveness of short, medium and long term plans.¹⁰⁸

In recent years, the country has witnessed the uncovering of institutionalized corruption schemes in the government, which spread to the private sector through political parties. Corruption and organized crime are among the main causes of the lack of opportunities and low levels of well-being, which, in turn, drive Salvadorans to emigrate to other countries.

a) Lines of action of the Cuscatlán Public Security Plan.

¹⁰⁸ Presidencia de la República de El Salvador (2019). Plan de Gobierno: Plan Cuscatlán. San Salvador, El Salvador.

(1) Forecast

The Department for the Reconstruction of the Social Fabric promotes various programs to help children and young people strengthen their academic and technological knowledge, complementing the work they carry out in the Urban Centers for Wellbeing and Opportunities (CUBO) built during the current administration.

These programs seek to provide the necessary tools to improve the coexistence and mental health of children and young people residing in communities that for decades were stigmatized due to vulnerability to violence.

(2) Fight against crime

In terms of crime fighting, the New Ideas imply adopting the commitment to innovate in current tactics, acquiring new technologies to facilitate the investigation and provide greater security to those who carry it out. This will not only allow us to fight crime more effectively, but also opens the way to the implementation of two state policies:

(a) Dignify the labor and personal situation of the members of the National Civil Police and the Armed Forces.

(b) Strengthen the technological and legal tools that help to articulate the organizational structures of the Public Security area.

These policies facilitate the development of the State institutions in charge of implementing the three lines of action proposed in this plan.

(3) Integral reintegration.

In terms of reinsertion, it is necessary to have strategies for social rehabilitation and productive reinsertion of the population at risk and privacy. Reinsertion includes two groups:

(a) Children and youth who have been forced to become involved in criminal activities.

(b) The population deprived of liberty.

2) Territorial control plan.

The actions began on June 20, 2019, with the new government of President Nayib Bukele launches "The Territorial Control Plan", which with one month of having started, the number of homicides was reduced considerably. Previously, the country closed the day above 12 homicides; now the average drops to 4.2, according to data from the National Civil Police recorded in August 2019.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Universidad de El Salvador. (2019). *Análisis del Plan Control Territorial*. San Salvador, El Salvador.

The "Territorial Control Plan" was born as an ambitious plan to recover territories controlled by gangs. It aims to restore security in the country through 3 phases, prioritizing 12 municipalities of the 262 in El Salvador in the first phase. This strategy is contemplated for a period of three years with a high budget for its execution.

a) Territorial Control Plan

The Territorial Control Plan is a comprehensive strategy that includes the recovery of spaces that have historically been dominated by gangs, the strengthening of security institutions, and the generation of development opportunities for the population, especially young people.

(1) Phases of the Territorial Control Plan.

(a) First phase "Preparation".

The first phase is designed to identify criminal structures in 17 municipalities and directly combat these groups. It also aims to dissuade actions that violate the conflictive areas and to obtain better control in penal centers for better conditions by moving inmates in centers.

(b) Second phase "Opportunities".

According to the second phase of the Territorial Control Plan, one of the aims was the reactivation of the social fabric. The government created the Unit for the Reconstruction of the Social Fabric, this unit will promote the conditions of young people to prevent them from belonging to a gang through recreational schools, training, scholarships and the creation of "cubes" where they will be spaces to provide all these services.

(c) Third phase "Modernization".

The third phase is called "Modernization", and is focused on upgrading the National Civil Police (PNC) and the Armed Forces of El Salvador (FAES) with better equipment to efficiently combat criminal gangs.

(d) Fourth phase "Incursion".

On Monday afternoon, July 19, 2021, a little more than two years after the beginning of the Territorial Control Plan, the President of the Republic, Nayib Bukele, announced Phase IV of this successful public policy that has allowed the country to leave the list of the most violent nations in the world.

The Incursion Phase will allow security forces to reach, starting today, the places where gang groups operate. In order to achieve this objective, the President announced that the number of military personnel will be doubled, from 20,000 to 40,000.

To this will be added the promotions of new police officers that will be incorporated to the operational work in the territories. The announcement of Phase IV is made within the framework of the incorporation

of more than 1,000 new military personnel to the Territorial Control Plan, which will be added to the more than 9,000 that already support this successful strategy. The military personnel attended the regular training program of the Armed Forces which lasted 15 weeks, during which they acquired the necessary skills to support this strategy.

3) State of Exception

a) Acts of violence prior to the State of Exception

On March 26, 2022, the Mara Salvatrucha killed 62 people in a single day. The murders rise to 76 if you add another 14 that occurred the day before, reported the National Civil Police.

b) Government response

On March 26, 2022, President Nayib Bukele requested the Legislative Assembly to suspend the suspension to address an increase in gang violence.

c) Legal basis of the State of Exception

(1) The decree establishing the State of Exception is based on Article 29 of the Constitution of El Salvador, which allows the Legislative Assembly to suspend certain constitutional rights in extreme circumstances, such as a foreign invasion or "grave disturbances of public order". The 30-day period may be extended once for the same period.

(2) The Exception Regime was approved by the Legislative Assembly of El Salvador on March 27, 2022.

President Bukele also announced "maximum emergency" measures in the country's prisons and ordered prison authorities to keep cells locked 24 hours a day. "Nobody even goes out to the patio," he tweeted, while sending "a message to the gangs" suggesting that inmates were being punished for the actions of gang members outside the prison.¹¹⁰

(3) The Legislative Assembly declared a "State of Exception" suspending for 30 days the rights to freedom of association and assembly and privacy of communications, as well as several due process guarantees.

(4) On April 25, 2022, the Legislative Assembly approved an extension of the State of Emergency for 30 days.

(5) The Legislative Assembly of El Salvador approved on Wednesday, May 25, 2022, a new extension of an Exception Regime initiated on March 27.

¹¹⁰ Presidencia de la República de El Salvador. (21 de Julio de 2022). *Presidente Nayib Bukele afirma que El Salvador está en camino a ser el país más seguro de América Latina*. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.sv/presidente-nayib-bukele-afirma-que-el-salvador-esta-en-camino-a-ser-el-pais-mas-seguro-de-america-latina/>

(6) The Security Cabinet approved on June 21, 2022, a new decree to extend the emergency regime for 30 more days. During the morning, the presentation of the initiative took place inside the Blue Room in the legislative plenary and was received by Ernesto Castro, president of the Legislative Assembly. The resolution was approved with dispensation of procedure and through a nominal and public vote with 67 votes in favor and 15 against, reaffirming for the third time decree number 333, signed on March 27, 2022.

(7) On Tuesday, July 19, the Congress of El Salvador, with a pro-government majority, approved an extension of this exceptional regime, which has been in force in the Central American nation since the end of March.

Once again, the deputies of the Legislative Assembly agreed to grant a 30-day extension to the emergency regime, a measure aimed at addressing the crime and gangs that affect the lives of the Salvadoran population.

4) Results of the Territorial Control Plan.

a) In the administration of President Nayib Bukele, 158 days without homicides have been counted, of these, only in July 2022, 13 days have been accumulated.

In a press release, the President of the Republic, Nayib Bukele, stated that:

"It would seem incredible, but thank God, another day without homicides throughout our country. El Salvador, which a few years ago was the most dangerous country in the world, is on its way to being the safest country in Latin America. We continue in this war against gangs," (unofficial translation) said President Nayib Bukele, referring to the fifth consecutive day in July 2022 without murders.

Between Saturday, July 16 and Thursday, July 21, 2022, police statistics confirm that there have been no homicides nationwide. These are historical figures that have brought peace of mind to the communities.

c) The Ministry of Justice and Public Security reported that on Saturday, June 18, 64 alleged gang members were captured, totaling 41,154 people captured during the State of Exception.

The head of Justice and Security, Gustavo Villatoro, has said that they intend to incarcerate 80,000 alleged gang members; "This independent republic is not going to give in to pressure, when they want, we will give them the 80,000 that we are going to put in jail," he said on June 16.

Conclusions

a.- The main threats to El Salvador's security are the maras, gangs and organized crime due to the control they exercise as a result of criminal activities such as homicides, extortion, forced displacement of the population, drug trafficking and illegal arms trafficking, all of which undermine the sovereignty of the State.

b.- When analyzing the current situation of the threats identified as maras, gangs and organized crime, it was determined that since the end of the Military Campaign from 1980 to 1992 and after the signing of the Peace Accords, the emergence of these terrorist groups had an impact on the economic growth and development of El Salvador; Likewise, 33% considered that this had an impact on local development, identifying negative consequences on democratic coexistence, social development, business development, economic investments of foreign and domestic capital, thus causing the migration of compatriots to other countries in search of better opportunities and security.

c.- The participation of the Armed Forces in the different security plans, in the fight against the current threats of internal conflict, considers that the implementation of Government Plans and Policies such as Plan Mano dura, Plan Super mano dura, Remilitarization Policy and negotiation with gangs and gangs, including Plan El Salvador Seguro (PESS), did not yield positive results, due to the lack of legal tools and political will that previous Governments provided to the FAES, so that these threats would be eliminated in their entirety.

d.- The implementation of the Territorial Control Plan gave the FAES the capabilities and powers to execute Plan Armageddon, in which the Armed Forces of El Salvador, in coordination with the PNC, were able to exercise presence in the territories most besieged by the identified threats and provide security to the population. Subsequently, the State of Exception is undoubtedly currently the most questioned legal tool, because although the most insecure sectors have been controlled, the greatest violations of human rights in recent years have been identified.

e.- The Territorial Control Plan has fought against gangs and organized crime, resulting in the capture of more than 50,000 members of these criminal organizations, seizures of more than one million dollars, more than 10,000 firearms, including weapons for the exclusive use of FAES and more than 6 tons of drugs, Therefore, it is concluded that FAES is currently a fundamental pillar for the Salvadoran State in the fight against gangs and organized crime, however, arbitrary arrests, forced disappearances and other actions that affect the stability of the population continue to be carried out.

CHAPTER IV

SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE: THE CASE OF HONDURAS

*Omar Andrés García Calderón*¹¹¹

Introduction

A fact to highlight is that the Republic of Honduras, for the last three decades, has not had a public security policy with an easy legislative outline (not comprehensive or complementary legal framework, government decrees at different times, disruptive legal reforms, creation of laws on Anti-gang, Secrecy, Intelligence, Against the Financing of Terrorism, Intervention of Communications; among others) nor a follow-up to it by the actors of social control; This has led to a decreasing citizen confidence in the national police and in parallel with a growing problem of violence and types of criminality in the country that exerts a strong migratory pressure to the United States (USA) and Spain caused by high levels of perceived corruption and a stagnant economic model; this being a great challenge for the new police authorities under the command of the first President in the history of Honduras; Mrs. Iris Xiomara Castro Sarmiento (2022-2026), they will have to facilitate the institutional transition from a *National Security Model* with 60 years of experience in national life to a *Citizen Security Model* with a Community and Preventive approach, and this begins at this moment with a governmental strategy of temporary response to a security problem that is most recent among the population, such as extortion and violence, the latter with a homicide rate of 30-40 (three times higher than in the hemisphere).

At this point in the 21st century, the challenges are great for Police Education, especially its curricula and training and education programs, due to the accumulation of decisions that have negatively passed through decision-making bodies that have nullified its professional growth in failed community security goals, such as:

1. Failure to apply educational tools with military profile and culture
2. Lack of adaptation to the characteristics of the geosocial space of the moment, which creates problems in the execution of the policies.
3. Lack of real and effective interest in putting them into action, due to the not very visible but imaginable causes of corrupt governments co-opted by organized crime and drug trafficking.

¹¹¹ Worked at the Central Bank of Honduras for 23 years. Associate of the Universidad de Defensa de Honduras, Colegio de Defensa Nacional and Universidad Metropolitana de Honduras; ORCID Code: 0009-0008-7621-0940.

The National Police of Honduras was created on January 15, 1882, during the government of Marco Aurelio Soto. The decade of the 70s is marked by coups d'état in which the National Police passed under the aegis of the Military power in Honduras with the nomination of Public Security Force (FUSEP)¹¹² in 1976. Its directors, most of them with military training, became just another weapon of this institution after that date, with internal socio-political conflicts, with a lack of its own identity, whose generations that were formed in that regime remained active and with hierarchical exercise of command.

Prior to 1982, the nation lived through 12 years of military governments that interrupted democratic life and even after its transition to civilian and constitutional respect, 16 more years had to pass, where "the police" continued to be part of the organizational structure of the Armed Forces. For the purposes of this article, we take as a starting point the end of the 80's, since that decade in Honduras was the one in which democracy was introduced, leaving behind non-transparent military governments, but the security doctrine directed by military commanders continued in subsequent years.

This was followed by the administration of President Carlos Roberto Reina who in 1998 established the First Defense and Security Reform, where he reestablished the non-compulsory military service and the independence of the Police as a Security Secretariat with budgetary and administrative capacities depending on the Executive Branch; The National Police Academy (ANAPO) was given a boost, however "the police" itself concentrated its investigative and intelligence actions on national anti-subversive and non-community security, it could be said that its operative way of life was of militaristic behavior of barracks and vehicular patrolling in complete distance from the population, which was also done by the military, This had a negative impact on its institutional credibility, the transfer of personal weapons of military power, kidnappings, the appearance of gangs and constant denunciations of human rights violations¹¹³, which was exploited by Colombian and Mexican organized crime and drug trafficking¹¹⁴, since Honduras was a country of migratory transit¹¹⁵.

For 2004-2006 (Maduro Administration) the *Second Security Reform* was established, where a broad police recruitment was established, but without human rights training, with a fast track training that had a cost of police culture that was not identity-based and was more military-oriented, once again losing the community approach. Likewise, the Security Policy of "Zero Tolerance for gang members" was

¹¹² Rivas Pardo, Pablo A. (2016). Defensa interna de los países de América Central: "El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia". *Estudios internacionales (Santiago)*, 48(183), 93-117. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.39882>

¹¹³ Reyes Luis; 2023; interview on the history of the Honduran police.

¹¹⁴ <https://www.laprensa.hn/narcotrafico/1307943-410/cronologia-Honduras-40-anos-trampolin-narcotrafico-Honduras>

¹¹⁵ García Omar; 2020; Impacto del Corrupción en la Migración Hondureña, CNA Consultoría con Fondos USAID

established, identifying in the criminal regulatory legal framework as a crime, gang membership and socio-cultural collateral and levels of violence between gangs, it is necessary to highlight that in that period there were hundreds of inmates killed by fires in the prison center of the city of San Pedro Sula.¹¹⁶ In June 2009, in the midst of the growth of the illicit drug trafficking trade with derived violence and corruption, there was a coup d'état to the Executive Power (Zelaya Administration) by the Legislative Power supported by the Judicial Power where the Armed Forces and the Police played the role of flagrant violators of Human Rights, neglecting community security again during the 7 months of Roberto Michelletti's interim government, where powerful cartels, with contacts and political chaos, ordered the assassination in the street of the admired and respected drug czar Aristides Mejia (head of the Directorate for the Fight against Drug Trafficking (DLCN), a dependency of the Public Ministry), The police leadership was accused, according to national and U.S. investigations, as intellectual perpetrators¹¹⁷, whose prosecution in Honduras did not satisfy the legal thirst for justice and legitimacy, giving impunity disguised as forced discharges and transfers in that institution.¹¹⁸

In the period 2010-2013 the administration of José Porfirio Lobo, classified as highly corrupt that reached his wife Rosa Bonilla with jail; According to the International Transparency report of those years, despite taking steps in the construction of security laws and the Military Police of Public Order (military unit) and special unit TIGRES (police unit)¹¹⁹, on the contrary served to increase the discredit of the Police and Armed Forces, due to the DEA investigations filed in the US where they confirmed that in Honduras the participation of members of the presidential family linked to drug trafficking was real, no longer as collaborators of domestic cartels, but as conspirators and active agents where they began to use police and military structures to protect and guard drug shipments in transit from Colombian cartels to the US and increased the assassination of prosecutors and recognized journalists.¹²⁰

It is necessary to mention that in 2012, there were hundreds of inmates killed (361) by fire in a prison in the city of Comayagua¹²¹, which led to Honduras being sued again by relatives of the victims before the relevant international bodies. However, what is remarkable about this administration is that during this administration, as a result of national reconciliation, a national planning framework law 2010-2038 was

¹¹⁶<https://www.nfpajla.org/archivos/edicion-imprensa/lugares-de-reuniones-publicas-discootecas/756-lecciones-de-comayagua>

¹¹⁷<https://www.laprensa.hn/fotogalerias/honduras/fichas-de-los-senalados-por-the-new-york-times-de-participar-en-KQLP950578#image-1>

¹¹⁸<https://www.elheraldo.hn/honduras/10-anos-de-impunidad-en-el-caso-del-zar-antidrogas-julian-aristides-LBEH1340469>

¹¹⁹ASJ; Pags65-66; Estudio de la situación de maras y pandillas en Honduras, 2019, pdf

¹²⁰<https://www.pasosdeanimalgrande.com/files/periodistasHN.html>; CONADEH

¹²¹<https://www.nfpajla.org/archivos/edicion-imprensa/lugares-de-reuniones-publicas-discootecas/756-lecciones-de-comayagua>

established for the first time, where security management indicators were agreed upon to be achieved during this planning horizon:

Table 1. Citizen Security Indicators

No.	Indicator	Baseline 2009	2013	2017	2022	2038
29	Homicide rate (x 100,000 inhab.)	57.9	52.0	42.0	33.0	13.0
30	Homicide rate linked to robbery (x 100,000 inhab.)	7.8	6.0	4.0	3.0	2.0
31	Death rate from traffic accidents(x 100,000 inhab.)	17.2	14.0	10.0	7.0	4.0
32	Sex crime rate (x 100,00 inhab.)	21.0	19.0	17.0	15.0	12.0
33	Annual number of crimes related to drug trafficking	710	400	250	100	50

Source: Strategic guideline number 6. Seguridad como requisito del desarrollo; available in Visión País 2010-2038; Republica de Honduras.

Then came the Juan Orlando Hernandez administration (2013-2017), which technically set aside the Country Vision 2010-2038 and where the third reform of the Police took place as a result of the notorious case of the murder of the son of the rector of the National Autonomous University of Honduras (UNAH), where the legal regulatory framework of the Security Secretariat and the Police was extensively restructured.¹²² Likewise, there were purges of police and military promotions with accusations of corruption, illicit association, organized crime and drug trafficking through plenipotentiary intervention boards without police operational administrative training, which were accountable to a National Council of Defense and Security chaired by Mr. Hernandez,¹²³ who was unconstitutionally reelected for another term¹²⁴.

Until 2021 this administration hindered local institutions, especially in the area of security, by concentrating powers and directing budgetary allocations, going beyond, by using the state apparatus of the police and military where his brother (imprisoned for life in the USA) acted as head of a criminal cartel that produced and shipped drugs to the USA and in 2022 that country also unheard of asked to extradite the former president Juan Orlando Hernandez on charges of drug trafficking and other related charges equal to his brother¹²⁵.

¹²² ASJ; Pags65-66; Estudio de la situación de maras y pandillas en Honduras, 2019, pdf

¹²³ See; <https://es.insightcrime.org/investigaciones/un-partido-muchos-crimenes-el-caso-del-partido-nacional-de-honduras/>

¹²⁴ See; <https://eric-sj.org/envio/las-implicaciones-politicas-y-juridicas-de-la-reeleccion-presidencial-en-honduras-la-opinion-consultiva-oc-28-21-de-la-corte-idh/>; Mejía Rivera, Joaquín A.

¹²⁵ Attorney General Garland Merrick; April 21, 2022; public announcement extradition and unsealing of indictment of former Honduran President Juan Orlando Hernandez; Washington MDC; Department of Justice.

Findings

The Republic of Honduras has been operationalizing its security policies and actions since 2001 through the Law of Police and Citizen Coexistence, however, this legal framework exploded in a non-integral or complementary environment with government decrees at different times, disruptive legal reforms, creation of laws on Anti-Gangs, Secrecy, Intelligence, Against the Financing of Terrorism, Intervention of Communications, among others; During the same period, there was no follow-up by the social control actors, leaving this framework exceeded with a national environment of insecurity caused by high levels of impunity and corruption that facilitated the actions of organized crime, gangs and drug trafficking, the latter managed to co-opt, according to current reports, most of the institutions known as "justice operators and / or social controllers"; The result has been high levels of insecurity that rivals the State in terms of territorial control and placed the country in 2020 in lists of high violence and extremely dangerous (homicide rate of 30-40), which impacts the population (8/10 poor) and added to this the outgoing president Hernandez is in a process of prosecution in the U.S. for drug trafficking and collateral, questioning 35 years of democracy to propose and choose the best Hondurans.

a) Public Security Policies

Currently the new administration (President Xiomara Castro 2022-2026) at the end of the year 2022; established the Integral Plan for the treatment of extortion, which rests on a partial state of exception approved by the National Congress for 30 days from 6/12/22-6/01/23 and which was extended for 45 more days (until 15/03/23); because this criminal problem constitutes one of the most important challenges for the country's security apparatus due to its growing contribution to the incidence of homicides and other serious crimes, negatively impacting investment, human development and security. According to ASJ's estimates, extortion is a major phenomenon and of utmost concern in Honduras; 9% of Honduran households are victims of extortion, impacting 847,154 people. This money finances organized crime and "swallows" the profit margins of Honduran companies and individuals, including indirectly the multi-million dollar amounts given in subsidies to the transportation sector¹²⁶.

Title or label

“Plan Integral para el Tratamiento de la Extorsión” (Comprehensive Plan for the Treatment of Extortion)

Period of validity

¹²⁶. Daugaard Andreas R; Aguilar Edgar y D'Aubuisson Juan Martínez; Noviembre 2022; IMPUESTO DE GUERRA”; EL FENÓMENO DE LA EXTORSIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL EN HONDURAS; ASJ; Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ; Honduras C.A.

30+45 days (recently extended)

Government authority that established it

Administration of President Xiomara Castro (2022-2026), by the end of 2022

Objectives

The Government Plan 2022-2026 establishes as the third strategic axis "**the frontal and intelligent fight against the crime of extortion and money laundering**", since this is one of the illicit activities that affects the economic sectors and the population in general, deteriorating the conditions for investment and human development.

Concrete actions to achieve the established objectives.

Extortion and related crimes must be addressed in a comprehensive manner by the State as a whole, also requiring the participation of all public and private actors to contribute from their areas to the gradual and progressive recovery of citizen security. To this end, the implementation of the Plan has established the provision of new legal tools through the creation or legal reforms of supporting laws that will facilitate the implementation of the Plan:

1. Comprehensive counteracting of extortion and related offenses
2. Development of an effective investigation and intelligence system against extortion, money laundering, illicit enrichment, and other crimes of major social significance.
3. Deprivation of ownership of assets of illicit origin to criminal structures
4. Identify, register and certify natural and legal persons engaged in urban and interurban transportation.
5. Modernize the technological infrastructure of the penitentiary system.
6. Promote inter-institutional synergy between public sector entities (HONDUTEL, ENEE, SANAA, Municipal Government, Migration, SAR, IP, RNP and others that help to improve the investigative processes).

So far, except for the monitoring of the homicide rate by public appearance of the Secretary of Security, the above items have no indicators to measure results and the government has not appeared to present results during these 75 days.

b) Training programs for public security officials

Currently, police education in general is governed by the Organic Law of the Secretariat of Security and the National Police of Honduras and the Law of the Police Career, in turn there is an educational policy

of the National Police of Honduras, which establishes two mechanisms for entry into the police career, for the category of agents, classes and non-commissioned officers is performed by the Police Technical Institute for Non-University Technical Training with orientation in Community Security (ISCED- 4 UNESCO classification). The training lasts 10 months distributed in four periods of 9 weeks each, studying 24 subjects (3 with Human Rights - Human Rights), concluding with a supervised professional practice. There is also a Higher Technician in Police Sciences with Community Security Orientation with 19 subjects (two with Human Rights) in 4 periods.

*Requirements for entry*¹²⁷

1. Be Honduran by birth.
2. Be between 18 and 29 years of age.
3. Having a high school diploma.
4. Have a minimum height of 1.65 mts for men and 1.60 mts for women (without shoes).
5. Have good conduct and no criminal or police record.
6. Have no physical problems that would prevent him/her from taking the course.
7. Not to have been previously removed from the Police Technological Institute for disciplinary offenses.
8. No more than 15 pounds of overweight.
9. Not to have been denounced for violation of human rights, domestic or intra-family violence.
10. Not to be tattooed or pierced part of the body of the man and the woman, in the latter in the earlobe only one piercing.

Then, every 4 years, quotas are opened for Police Officer Class I, II and III and Warrant Officer Class I, II and III, as the case may be.¹²⁸

Another access route to the police career is the University Training of Police Officers through the National Police University in its National Police Academy, which in turn constitutes the Faculty where, over 4 years, aspiring police officers are trained and can obtain a degree in Police Sciences, Police Administration with 56 subjects (1 class on Human Rights) or Criminalistics Specialty with 9 subjects in three periods during one year.

As for the requirements for admission to the Academy, the following are established:¹²⁹

¹²⁷<https://www.policianacional.gob.hn/formar-parte#:~:text=Requisitos%20para%20ingresar,-Ser%20Hondure%C3%B1o%20por&text=Edad%20entre%2018%20y%2029,poseer%20antecedentes%20penales%20o%20policiales.>

¹²⁸Reyes Luis; 2023; interview on the history of the Honduran police.

1. Be Honduran by birth and be the child of Honduran parents by birth.
2. High School Diploma accepted by Higher Education.
3. Age from 18 to 23 years old (as of the date of entry)
4. Minimum barefoot height: men 1.70 mts., women 1.65 mts.
5. Being single and not having children.
6. Not having tattoos of any nature on your body.
7. Not have any physical handicap.
8. Not have a criminal record, nor be a re-entry from this or any other officer training academy.
9. Not to have been separated from this or any other officer training academy for serious disciplinary offenses.
10. Not having been dismissed from any public or private position due to disciplinary offenses or crimes.
11. Pass Psychopedagogical evaluations.

It should be noted that at this level of specialized studies it is not a requirement for admission: *Not to have been denounced for violation of human rights, domestic or intra-family violence*, as is required for aspiring police officers.

Upon graduation, they become police officers ranging in rank from Sub-Inspector to General Director.

This university offers an optional Master's Degree in Criminology with 16 subjects (see Annex 5) (including Design and Evaluation of Criminal Policy) in 6 terms, and an Academic Master's Degree in Community Security with 15 subjects (including 1 class on security and human rights) in 6 terms distributed over two years.

There is also a Specialization in Criminalistics in one year distributed in three periods with 9 classes that deal exclusively with the subject.

In addition to this initial training, there are police training schools for continuing education and specialized education and even training at the strategic level for the higher ranks.

Currently, a Special Course for Auxiliary Officers was offered to attract university professionals and grant them a police rank in the officer category as part of the institutional strengthening and growth, offering the opportunity to university graduates (Bachelor's Degrees in Health Sciences: General Medicine, Internal Medicine, Dentistry, Nursing, Nutrition, Psychology, Pharmaceutical Chemistry, Biology, General Dentistry, Specialized Dentistry; Engineering: Civil Engineering, Industrial

¹²⁹<https://www.policianacional.gob.hn/formar-parte>

Engineering, Biomedical Engineering, Systems Engineering, Information Technology Engineering, Application Development Engineering, Operations and Logistics Engineering; Law, Journalism, Journalism, Biomedical Engineering, Information Technology Engineering, Operations and Logistics Engineering, Law, Journalism and Logistics Engineering). Civil Engineering, Industrial Engineering, Biomedical Engineering, Systems Engineering, Information Technology Engineering, Application Development Engineering, Operations and Logistics Engineering; Bachelor's Degrees: Law, Journalism, Communication, Social Work, Architecture, Public Accounting and Finance, Administrative Informatics, Business Administration, Pedagogy, Mathematics, Physical Education, Tourism, Anthropology, History, Sociology).

This special course will last four months, being the first and only one to be held in the police institution under this modality.

Requirements for Auxiliary Officers

1. Be Honduran by birth, not older than 40 years of age.
2. Original university degree and copy.
3. Pass the admission exams.
4. Criminal and police records.
5. Three color photographs, passport size.
6. Photocopy of national identification document (DNI).

However, in the call attended by university professionals, events occurred that still there is no official public report of what happened, such as the fact that 500 applicants, two have died in the physical acceptance tests and another 34 aspiring Police Officers (men and women) were affected (they are out of danger); being suspended the director of ANAPO.¹³⁰ However, in 2022, 21 Auxiliary Police Sub-Inspectors were assigned to the Technical Police Institute (ITP), as experts in various areas of knowledge; these officers arrived to strengthen the administrative areas of the institution, each one attending their specialty of university training¹³¹.

It is necessary to mention other bodies of the Security Secretariat that make up the National Directorate of Special Units; responsible for directing, designing, coordinating and executing security programs and actions that require the intervention of special groups in the preservation and reestablishment of public order, in situations of force majeure or fortuitous event; as well as in special joint operations authorized

¹³⁰https://www.swissinfo.ch/spa/honduras-polic%C3%ADa_investigacion-extra%C3%B1a-muerte-de-2-aspirantes-a-oficiales-de-polic%C3%ADa-en-honduras/47894748

¹³¹<https://www.policianacional.gob.hn/noticias/21172>

by the Police High Command, such as: Special Security Integrated Governmental Response Unit (TIGRES); Special Operations Command (COBRA); Anti-riot Unit; Aero Police Unit¹³². Whose training is of special character in the police educational centers.

Last but not least, it is necessary to mention the Military Police of Public Order (PMOP) whose main entrance requirement is to be an active member of the Armed Forces and to have at least one year of seniority within it; it is located within the Secretary of Defense depending on the Interinstitutional Task Force (FUSINA).

c) Statistics on the policies

It is necessary to point out that there is no official and public statistical report on the results of the application of the *Integral Plan for the treatment of extortion*, it is not known how many people have been arrested and prosecuted under this scheme to combat this crime, to which should be added the suspension of the third debate in the National Congress of the Law of the National Council of Defense and Security presided by the President of the Republic, the strike of prosecutors of the Public Ministry and the recent election and inauguration of the new magistrates of the Supreme Court of Justice.

However, for the purposes of the investigation, we were able to identify both official and unofficial sources of data, both of a reliable nature, such as:

The Secretary of Security: https://www.facebook.com/ITPHN/?locale=es_LA1

Social network site of the Police Technical Institute, which is a source that does not provide statistics for corresponding analysis but has an acceptable format for linking with the population.

<https://www.policianacional.gob.hn/unph>

The advertising home page of the National Police University of Honduras is not dynamic to visit nor does it provide on screen display, statistics for corresponding analysis.

<https://seguridaddatosabiertos.gob.hn/#home>

The system includes a set of tools that consolidates, analyzes and systematizes gender-sensitive information on coexistence and citizen security through the inter-institutional coordination of at least 7 institutions that have managed to consolidate a publicly accessible database with more than 600,000 records on crimes against life, integrity and property, as well as factors associated with insecurity, which contributes to the implementation of public policies on coexistence and citizen security based on evidence.

¹³²[https://www.policianacional.gob.hn/dnfe#:~:text=1.,Especial%20de%20Seguridad%20\(TIGRES\).](https://www.policianacional.gob.hn/dnfe#:~:text=1.,Especial%20de%20Seguridad%20(TIGRES).)

Consolidates data on sexual crimes, teenage pregnancy, extortion, homicide, robbery, injuries, abuse, returned migrants, death due to traffic accidents, kidnapping, robbery, suicide, human trafficking, human trafficking, domestic violence, intra-family violence; disaggregating them by sex, age and geographic area among other variables of interest for the years 2013 to 2022; however, this last year becomes a limitation for the research in view of the fact that the Policy under investigation was implemented in the first half of Dec/2022 and does not publish information for 2023 in this regard.

This site registers 45,306 homicides during the referred period and for the year 2022 they report 3,433; one aspect to mention is that this site does not publish any statistics on extortion.

Table 2. Homicide statistics from the Ministry of Security

Region	2013-2022	2022
Atlántida	3123	209
Choluteca	1064	128
Colón	1968	224
Comayagua	2683	223
Copán	2113	146
Cortés	11747	602
El Paraíso	1253	174
Francisco Morazán	8156	497
Gracias a Dios	199	11
Intibucá	825	100
Islas de la Bahía	222	40
La Paz	476	61
Lempira	1620	149
Ocotepeque	594	48
Olancho	2686	334
Santa Bárbara	2275	173
Valle	334	34
Yoro	3968	280
Total	45306	3433

On March 5, 2023, the Commissioner General of the Police Gustavo Sanchez in a public conference of the Security Secretariat of the Republic of Honduras presented to the national media, the following national homicide rate with a decreasing trend.

The Association for a More Just Society (ASJ) in its Public Library section on Security, presents a study that sheds light on the criminal phenomenon of extortion in Honduras entitled "War Tax" the phenomenon of extortion and the state response in Honduras.¹³³

¹³³ Daugaard Andreas R; Aguilar Edgar y D'Aubuisson Juan Martínez; Noviembre 2022; IMPUESTO DE GUERRA": EL FENÓMENO DE LA EXTORSIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL EN HONDURAS; ASJ; Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ; Honduras C.A.

According to an ASJ study in 2020; extortion in Honduras is evolving, new types of extortionists emerge and employ non-traditional schemes to disguise extortion and hinder criminal investigation. The basic extortion scheme is: identification and investigation of the victim; logistics with sector coordinator and amount required; delivery of extortion letter and/or telephone; call and/or message, acts of intimidation, "aspirant" collects money, this last step has mutated into payments in bank deposits or digital media, clandestine raffles, forced purchase of services or goods (carwash, food, etc.), forced provision of services (sale of drugs), clandestine loans and use of couriers to deliver extortion money, among others.

The investigation goes on to say that in Honduras around USD 737 million a year is paid for extortion, making an average annual per capita payment per victim of L87,500.00 (in periodic payments) (data announced as inferred based on the files addressed) - This represents 16% of the tax revenue for Honduras in 2022 and this money finances organized crime and "swallows" the profit margins of Honduran companies and individuals, including indirectly the multimillion dollar amounts given in subsidies to the transport sector.

Likewise, 86% of the cases in the Criminal Court were in arrears; in contrast, in the Extortion Court the arrears were 24%. However, judicial action is not enough, since despite the increase in the number of complaints, it is estimated that 99% of extortion cases are never reported.

d) Statistics on formation programs

Regarding statistics of graduates in the police education system period 2010-2023 90.37% are police officers it is worth noting that in the years 2010, 2013 and 2020 there was not much academy in the system, the following analyses are presented below:

Table 3

FORMACION DE TALENTO HUMANO EN SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL 2010-2023															
Formados/as	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	Acumulado periodo
Oficiales Regulares	59	41	70	53	110	109	0	125	55	126	70	104	60	0	982
Agentes	494	467	364	796	254	1112	2369	2698	2236	1984	407	1636	717	402	15936
Oficiales de Servicio	0	0	53	0	0	0	24	43	0	62	0	49	61	0	292
Oficiales Auxiliares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423	423
Totales Anuales	553	508	487	849	364	1221	2393	2866	2291	2172	477	1789	838	825	17633
* a Marzo															

Title: Training in the Police Education System 2010-2023.

First column: Trainees. Regular officials. Service Officials. Auxiliary officials. Annual total.

Source: Own elaboration with data from UNPH Registration Unit; Teaching Unit; 2023.

Table 4

FORMACION DE TALENTO HUMANO EN SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL 2010-2023															
Formados/as	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	Total
Oficiales Regulares	6.0%	4.2%	7.1%	5.4%	11.2%	11.1%	0.0%	12.7%	5.6%	12.8%	7.1%	10.6%	6.1%	0.0%	100.0%
Agentes	3.1%	2.9%	2.3%	5.0%	1.6%	7.0%	14.9%	16.9%	14.0%	12.4%	2.6%	10.3%	4.5%	2.5%	100.0%
Oficiales de Servicio	0.0%	0.0%	18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	8.2%	14.7%	0.0%	21.2%	0.0%	16.8%	20.9%	0.0%	100.0%
Oficiales Auxiliares	0	0	0	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Totales Anuales	2.3%	1.8%	6.9%	2.6%	3.2%	4.5%	5.8%	11.1%	4.9%	11.6%	2.4%	9.4%	7.9%	25.6%	100.0%
* a marzo															

Title: Training in the Police Education System 2010-2023.

First column: Trainees. Regular officials. Service Officials. Auxiliary officials. Annual total.

Source: Own elaboration with data from UNPH Registration Unit; Teaching Unit; 2023.

According to the current population of Honduras and following UN standards¹³⁴ the appropriate amount of police force in the country should be:

Table 5

	Propuesta	Habitantes	Policias	Poblacion	Formula	# Ideal de funcionarios
ONU	Data	100000	300	9695878	$\frac{\text{Poblacion Total}}{100000} \times 300$	29088

First row: Proposal. Inhabitants. Police. Population. Formula. Ideal number of officials.

Second row: UN.

Source: author's creation.

e) **Trust:** Another element to consider in this analysis is the **degree of trust** in the democratic system (DECRESCENT) and trust in the police (VERY LOW); which can be measured in the Latinobarómetro 2021 report.

Conclusions

1.- The Republic of Honduras has not had a public security policy for fifteen years with an easy legislative angle (not comprehensive or complementary legal framework, government decrees at different

¹³⁴ INFORMATION SHEETS; THE SITUATION OF CRIME AND CRIMINAL JUSTICE WORLDWIDE; 12th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice Salvador, Brazil, April 12-19, 2010.

times, disruptive legal reforms, creation of laws on Anti-Gangs, Secrecy and Intelligence, Against the Financing of Terrorism, Intervention of Communications, among others) or follow-up by the actors of social control, and it does not follow the Country's Vision 2010-2038.

2.- Citizens' trust in the political system and the national police and its peers, along with a growing problem of violence and types of crime in the country that exert a strong migratory pressure on the US and Spain caused by high levels of perceived corruption and a stagnant economic model.

3.- The Security Secretariat of the Republic of Honduras is facing an institutional transition from a National Security Model with 60 years of national life to a Citizen Security Model with a Community and Preventive approach, which is starting right now with a governmental strategy of temporary response to the most recent security problem of the population, such as extortion and violence, the latter with a homicide rate of 30-40 (three times higher than in the hemisphere).

4.- There is a pressing need to overcome the scarcity of updated crime and criminal justice statistics at the national level in order to have a more accurate understanding of the crime situation in the country.

5.- Within the Security System there is an absence of crime prevention policies, including extortion.

6.- Police education in general is currently governed by the Organic Law of the Secretariat of Security and the National Police of Honduras and the Law of the Police Career, in turn there is an educational policy of the National Police of Honduras, which establishes two mechanisms for entry into the police career for the categories of agents, classes and non-commissioned officers:

a.1 Non-University Technical Training with orientation in Community Security 24 subjects (3 specialized in human rights issues).

a.2 Superior Technician in Police Sciences with Orientation in Community Security with 19 subjects (two of them specialized on human rights issues).

a.3 Courses for Promotion from Police Officer to Police Class I, II and III and Warrant Officer I, II and III, as the case may be.

-National Police University in its National Police Academy:

b.1 University Training for Police Officers 56 subjects (1 class on human rights). It should be noted that at this level of specialized studies **it is not a requirement for admission: Not having been claims for human rights violations, or for domestic violence**, as is required for aspiring police officers in the ITP.

b.2 Master's Degree in Criminology through 16 subjects (including Design and Evaluation of Criminal Policy).

b.3 Academic Master's Degree in Community Security through 15 subjects (includes 1 class on security and human rights).

b.4 Specialization in Criminalistics; 9 classes.

b.5 Special Course for Auxiliary Officers (S/D)

-Military Police of Public Order whose main entry requirement is to be an active member of the Armed Forces and to have at least one year of seniority in the Armed Forces.

Currently the police force and therefore the police education system have a deficit, being well below 29,088 elements (UN standard) and also insufficient officers trained in a Citizen Security Model with a Community and Preventive approach, forcibly requiring the accompaniment of the Armed Forces in the FUSINA as a force compensation to face criminal problems with the same shared characteristic: **insufficient education in human rights and inter-institutional coordination.**

The previous paragraph has a diminutive effect on the ideal number of officials necessary to operate in favor of justice (Judges, Prosecutors and Defenders) whose calculation digit begins with the number of 300 policemen per 100 thousand inhabitants.

Not having a **National Defense and Security Council Law**, forces the State apparatus to be reactive and in a non-articulated and budgetarily inefficient manner; hindering the creation of **social crime prevention** strategies (increasing access to social goods such as health, a safe and healthy environment, employment and education, social crime prevention objectives reduce the factors that impel marginalized citizens to turn to crime as a viable career opportunity); **community crime prevention** (changing the living conditions of neighborhoods suffering from deprivation and low levels of social cohesion, where the risks of becoming involved in or victimized by crime are high) and **situational crime prevention** (reducing the opportunities and incentives for offenders by maximizing the risks of being caught and minimizing the benefits of crime through techniques such as the successful environmental design of public spaces and housing, and the provision of assistance to victims).¹³⁵

State and non-State institutions of SOCIAL CONTROL are not fulfilling their mission; therefore, the problem of violence and criminality IS NOT A POLICE PROBLEM...IT IS A SOCIAL PROBLEM.

Recommendations

¹³⁵ INFORMATION SHEETS; THE SITUATION OF CRIME AND CRIMINAL JUSTICE WORLDWIDE; 12th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice Salvador, Brazil, April 12-19, 2010.

Recommendations

The Republic of Honduras must have a Law for a National Defense and Security Council, whose Strategic Plan is aligned with the Country's Vision 2010-2038 and seeks to be strategically aligned with United Nations guidelines on crime prevention, as follows:

- 1) Government leadership at all levels to create and maintain an institutional framework for crime prevention.
- 2) Integration of crime prevention into socioeconomic development policies.
- 3) Encourage and manage cooperation between State institutions, civil society and corporations.
- 4) Sustainability and accountability, especially through the provision of adequate long-term funding to establish, maintain and evaluate programs.
- 5) Knowledge-based measures.
- 6) Respect for human rights, the rule of law and the promotion of a culture of legality.
- 7) Analysis of the links between local crime and transnational organized crime.
- 8) Different strategies for special groups, particularly for youth, men and women and vulnerable members of society.

Establish a police force recruitment and retention program to have and educate 30,120 officers by the year 2025 with an inverse presence of elements of the armed forces.

Address the pressing need to overcome the scarcity of updated statistics on crime and criminal justice at the national level in order to know more accurately the crime situation in the country.

As for the formative curriculum of the police educational system, it should have transversal axes of the Citizen Security Model with a Community and Preventive approach, and universally demand from the community of students "not having claims for human rights violations or for domestic violence".

CHAPTER V

ANALYSIS: PUBLIC SECURITY POLICIES IN GUATEMALA

*Pedro Trujillo Álvarez*¹³⁶

A necessary introduction

The Constitutions of most countries contemplate, in their first articles, the importance of the State being the guarantor of the essential security conditions that citizens need. Without sufficient security it is impossible to undertake other actions, and the justification of the State as a political entity has traditionally been built —among others— on a fundamental pillar: the security of its citizens and its territory.

This paper investigates and analyzes the results of public policies on citizen security¹³⁷ in Guatemala, with special emphasis on the last ten years.

To this end, we begin by identifying the national security structure, the legal frameworks that support it, the public policies implemented —in their different formats: plans, strategies, fundamental axes, etc.— and, above all, the results of their application, supported by figures and other indicators.

For a better understanding and description, the work is framed in the historical, social and political context of the country and its surroundings, without which it is not possible to establish the necessary framework for the analysis, especially in the case of Guatemala where there was a prolonged internal armed conflict with a direct impact on security.

This academic work does not intend, in any way, to go beyond commenting on the results obtained from various sources and which are evidenced by numbers presented by public and private institutions. Nevertheless, certain conclusions will be reached, which will allow a brief reflection on the validity of the theoretical and legal framework and the numerical results available so far.

¹³⁶ He currently serves as Professor at the Institute of Political Studies and International Relations and at the Faculty of Law of the Universidad Francisco Marroquín, as well as Director of Graduate Studies at the Universidad Da Vinci, both institutions of higher education in Guatemala; ORCID Code <https://orcid.org/0009-0002-0070-1387>.

¹³⁷ Understood as: the process of establishing, strengthening and protecting the democratic civil order, eliminating threats of violence in the population and allowing a safe and peaceful coexistence (UNDP).

The concept of citizen security is used rather than that of public security because, although both are concerned with the integrity and well-being of human beings, the former - as many authors consider - is broader in scope. While public security can be understood as a "top-down" task, that is, of certain State institutions that must provide a service -a function- to guarantee that the inhabitants can carry out their activities with peace of mind, citizen security requires an integrated action in which not only the State intervenes, but also cooperative actions with the participation of the inhabitants and other public and private organizations. The public one preserves order and peace; the citizen one extends to aspects related to democracy, the strengthening of values, quality of life, and others.

In Guatemala, unlike what happens in most western countries, the Constitution states in Article 244 that: "The Army of Guatemala is an institution destined to maintain the independence, sovereignty and honor of Guatemala, the integrity of the territory, peace and internal and external security". The police, as a public institution normally in charge of internal (citizen) security¹³⁸ does not appear in the constitution with the only exception of the municipal police.¹³⁹

Therefore, when addressing the issue of public security policies —and in light of the above— it is necessary to reflect on the legal role of the national army¹⁴⁰, in addition to three other pillars on which the design and implementation of such policies are based. Namely:

- a) The internal armed conflict, which ended in 1996 and lasted thirty-six years.
- b) The high levels of violence in the country.
- c) The low level of citizen trust in the various public institutions, which has led to a reduction in citizen collaboration with their authorities.

Without a combined analysis of these factors, it is difficult to explain public security policies and to try to understand the current situation with respect to them. The political and public debate on almost everything that happens in the country, especially in the areas of security, development and justice, is framed by the social sensation of the impact of each of these factors.

a) The internal armed conflict

In December 1996, the signing of the Firm and Lasting Peace put an end to thirty-six years of internal armed conflict. The Peace Agreements (1996)¹⁴¹ proposed amendments to the constitution to bring the legal framework into line with those general principles assigned to State security forces and corps in

¹³⁸ The Constitution speaks of "internal security" and must be interpreted in the broadest sense developed in the National Security Doctrine, prevailing in past decades. It is not only a space for the use of troops for security, but a more extensive doctrinal notion that has been taken care of in the specialized literature. See: Moloeznik, M.P. (2019). Homeland security, an ambiguous concept. *Revista IUS*, vol.13 no.44.

¹³⁹ Article 259.- Court of Municipal Affairs. For the execution of their ordinances and the enforcement of their provisions, the municipalities may create, in accordance with the law, their Court of Municipal Affairs and their Police Force in accordance with their resources and needs, which shall function under the direct orders of the Mayor.

There is a whole study that visualizes municipal competencies reduced to non-security related issues, and even articles of the National Civil Police (PNC) Law that prohibit them. In any case, it would seem that with some reforms it would be possible to use these police forces to support or offload part of the work that is now carried out exclusively by the PNC. The idea is to create a more integrated system (education, training, procedures, interoperability, functions, etc.) that optimizes existing resources. See study, *Municipal Police and Citizen Security* (2022).

In: <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2022/07/Polici%C3%A1-Municipal-y-Seguridad-Ciudadana-VF.pdf>

¹⁴⁰ The official denomination in Guatemala is the "Guatemalan Army". However, for the purposes of this paper we will use this term interchangeably with the term "military forces" or "armed forces".

¹⁴¹ Especially in the Agreement on Strengthening Civilian Power and the Role of the Army in a Democratic Society and in the Agreement on Constitutional Reforms and Electoral Regime. In: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/44084.pdf>

most western countries. These reforms promoted, among many other issues, changes in the mission of the army and the inclusion of an article referring to the police:

- The Army of Guatemala is a permanent institution at the service of the Nation. It is unique and indivisible, essentially professional, apolitical, obedient and non-deliberating. Its function is to defend the sovereignty of the State and the integrity of the territory. It is composed of land, air and sea forces. Its organization is hierarchical and based on the principles of discipline and obedience;
- The National Civil Police is a professional and hierarchical institution. It is the only armed police force with national jurisdiction whose function is to protect and guarantee the exercise of the rights and freedoms of individuals, prevent, investigate and combat crime, and maintain public order and internal security. It conducts its actions with strict respect for human rights and under the direction of civilian authorities. The law shall regulate the requirements and form of entry to the police career, promotions, transfers, disciplinary sanctions to officials and employees included in it and other issues inherent to the operation of the National Civil Police.

As a result, a popular consultation was held in 1999 in which certain changes to the constitution were put to a vote, including changes to include both the army and the police in the constitution and to separate internal and external security, as well as to precisely define the institutions responsible for each task. However, the majority of citizens voted "no" and the constitution was never amended¹⁴². Since then, and to date, no other proposal has been put forward to modify it, and the content of the Peace Agreements has even been relegated to oblivion.

In the absence of legal changes, and while the National Civil Police (Spanish acronym PNC) was being constituted—in addition to the creation of the corresponding civilian intelligence institutions—, it continued to operate, totally or partially, with military units. Over the years, the PNC progressively took charge of different aspects related to citizen security, albeit with military participation (combined patrols) depending on the cases and occasions, as well as the government in power and the situation of insecurity felt and criticized by the citizens.

In essence, a mixed model continued to be used, a model that had been effective during the internal armed conflict and to which the citizenry was accustomed. In this environment, one could hear protests from different groups and complaints from others—depending on their interests or political ideology—about the exclusion or the use of military forces in citizen security tasks. A country that was coming to the end of a prolonged internal armed conflict was expressing its desires, in the post-conflict period, from

¹⁴² With only 18.55% of the electoral roll, the no vote won with 55.6%. In: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/triunfa-el-no-en-consulta-sobre-acuerdos-de-paz/> Más detalle en: <https://myrnamack.org.gt/historial/images/folletos/La%20consulta%20popular%20y%20las%20reformas%20constitucionales.pdf> Diversas opiniones y análisis en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wp243_la_consulta_popular_y_el_futuro_del_p roceso_de_paz_en_guatemala.pdf

opposing points of view, which to date is still a reality perceived and expressed in different political projects and citizen groups.

b) The high level of violence in the country

The high rates of violence¹⁴³ suffered by the Guatemalan citizens have allowed to offer from politics, as a palliative solution, the use of the armed forces¹⁴⁴ in security missions. And not only are there positions against the use of the military, but also, and in many cases, it is the population that makes the claim for the benefit of their immediate security. It is a "vicious-virtuous" circle that justifies political action from the citizens' demands, and vice versa. Montes J. (2017) is still valid when he justifies the participation of combined forces (police-military) motivated by the increase in the escalation of crime and violence in the region, with support, including material donated by the United States:

The dreadful escalation of crime and violence in what is known as the Northern Triangle of Central America (Guatemala, El Salvador and Honduras) has been responded to by the corresponding governments by resorting to the Armed Forces in support or substitution of the police. In Guatemala, inter-agency task forces were set up. Strongly supported by the US, in El Salvador special forces composed of military and police were created; while in Honduras the Congress decided to grant the Armed Forces independent police powers.

Thus, in a "gray zone", legally confused, with an absence of public debate, weak institutions and strong social demands, in addition to poor political management, in general, the ideal conditions for "a perfect storm" are in place. This allows, and even enhances, the use of military forces in security tasks, despite the inefficiency pointed out by authors such as Gómez Rosa (2010-149):

The performance by the Armed Forces of citizen security tasks in the fight against organized crime, interventions on the occasion of natural disasters and various other humanitarian tasks in support of society is indicative of the lack of security mechanisms, civil protection and social services rather than a sign of the need for armies. In addition, the use of the costly military organization for these tasks is inefficient in terms of cost-benefit.

¹⁴³ Guatemala ranks 106th out of 163 countries in the Global Peace Index 2022, is number 7 of the Central American-Caribbean countries (including Mexico), and there are only 8 countries with a worse score in Latin America, although the index recognizes a slight improvement. The worst sub-indicator is the Societal Safety and Security domain, which affects the social and political perception indicated. At: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2022>

The number of annual homicides and the rate per 100,000 inhabitants have been: 4,772 homicides and 30.69 (2015); 4,520 and 28.56 (2016); 4,428 and 27.52 (2017); 3,885 and 23.77 (2018); 3,561 and 21.45 (2019); 2,572 and 15.26 (2020); 2,830 and 16.54 (2021); 2,983 and 17.19 (2022). At: <https://www.dialogos.org.gt/sites/default/files/2023-01/Informe%20Homicidios%20Diciembre%202022.pdf>

¹⁴⁴ The official denomination in Guatemala is the "Guatemalan Army". However, for the purposes of this paper we will use this term interchangeably with the term "military forces" or "armed forces".

In short, common crime, but also a more "specific" type of violence such as that created by internal armed groups, organized crime or maras¹⁴⁵, represent a constant scourge in the country and demand public policy proposals and decrees of special situations in many cases. The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) specifies in its report 2021 the impact of gangs in the region, but also the incidence in the level of violence:

Six other American countries - Brazil, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras and Venezuela - experienced high levels of armed violence in 2021 and were also defined by SIPRI as countries with armed conflicts by the number of fatalities in clashes.

Two of the most infamous urban gangs in the Americas - the Mara Salvatrucha (MS13) and Calle 18 - have a particularly strong influence in all three countries. El Salvador and Guatemala witnessed a growth in violence, authoritarianism and corruption in 2021¹⁴⁶.

These "new threats" are often difficult to deal with by police units alone. Many countries have promoted inter-institutional collaboration (military-police), created intermediate forces or organized task forces. On the other hand, internal armed groups and maras are very specific threats in Central America, which requires special attention in their confrontation because they do not always respond to international security parameters and certain measures that may be adopted are not always well perceived from a traditional point of view. That said, certain international security strategies contemplate the possibility of being hit by these threats:

Thus, we should not be oblivious to the social and criminal tensions that are occurring in different Latin American regions, which may lead to a displacement of criminal gangs, maras and other organizations to Spain and the European Union, making it necessary to provide for their early detection and treatment.¹⁴⁷

In summary: the analysis is complex and requires precise knowledge of the situation, the environment, the atmosphere and the capacity of law enforcement.

c) Trust in the various institutions

The lack of institutional trust, especially in the Executive, Legislative and Judicial branches, hinders political action at the time of undertaking the necessary legal reforms with a view to adopting a State policy supported by the majority of political parties.

What Selingson & Smith stated in a Vanderbilt University report more than a decade ago has not changed: "Across the Americas, respondents are found to trust the Catholic Church and the military the

¹⁴⁵ Of interest on maras: Between 13 and 18: insecurity and violence in Central America (2018). The World Order in the 21st Century. Also: Organized crime and gangs in the Northern Triangle of Central America. At: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO64_2021_GARBAE_Crimen.pdf

¹⁴⁶ https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-10/yb22_summary_esp.pdf

¹⁴⁷ Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. At: <https://www.dsn.gob.es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>

most, while political institutions such as Congress and political parties generate little trust among citizens" (unofficial translation, 2010).

This general lack of trust -which contrasts with the positive perception of the armed forces is evidenced in different studies, such as the one published by Keefer, P and Scartascini (2022). Police forces enjoy low credibility and social support¹⁴⁸, which "forces" the search for political consensus and legal frameworks for inter-institutional cooperation:

We know, however, that the populations of the countries are very aware of the high degree of corruption of specific services of the State. For example, the police, where important segments of country populations declare that their police are corrupt (unofficial translation, Dammert and Lagos, 2012).

The scenario described above makes it possible to incorporate into the political decision making process aspects that support the use of military forces, legitimized both by regulatory frameworks and by a population that demands more security from its rulers, which is sometimes not provided due to institutional weakness, lack of resources or overflow of State security forces and corps.

As a result, the incumbent ruler is faced with the dilemma of employing military personnel, but also with an opportunity for a certain political offer to adapt to social demands and include it in his government proposals, especially in times of elections or competition for power. This is reinforced by the demands of productive sectors, in the sense that the high added costs of insecurity have repercussions on competitiveness in the face of other more stable external markets¹⁴⁹.

The practice in the region has been to use the armed forces in the fight against gangs and common and organized crime, and it is common to see the national police accompanied by military personnel and even local or municipal police, as a result of citizen demands or political decisions that consider that the use of armies contributes to better public security.

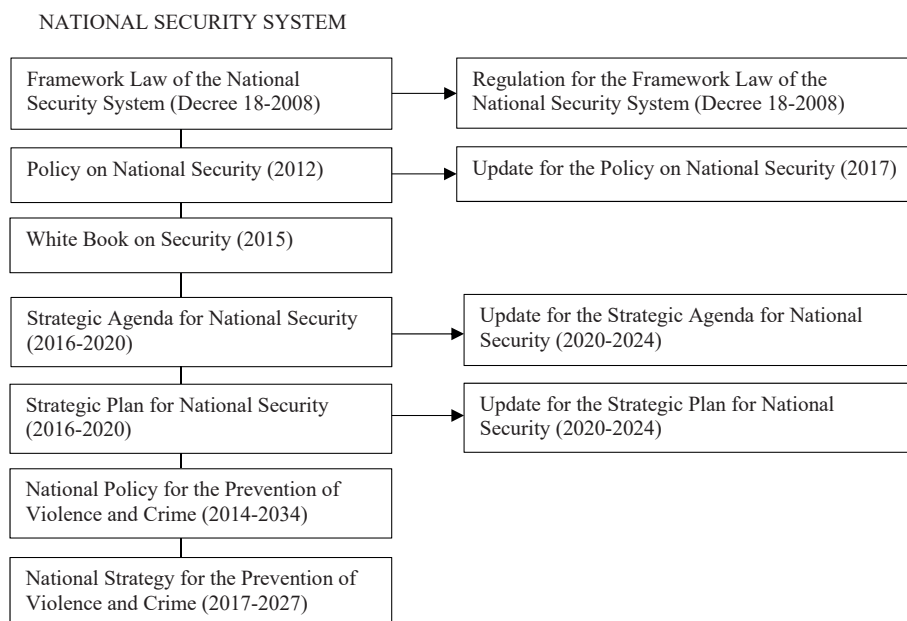
1. The security structure in Guatemala: legal frameworks

It was not until 2008 that the creation of the structure of what has been called the National Security System began, defining "the legal norms of an organic and functional nature necessary for the coordinated implementation of internal, external and intelligence security activities by the State of

¹⁴⁸ One policy adopted by the Guatemalan PNC to improve its image has been to collaborate in the recovery of public spaces. At: <https://mingob.gob.gt/mejora-percepcion-de-la-pnc-ante-recuperacion-de-espacios-publicos/>

¹⁴⁹ Guatemala ranks 43rd among the countries with the highest cost of violence, at 9% of Gross Domestic Product (GDP). Global Peace Index 2022.2022. At: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2022>

Guatemala..." (unofficial translation),¹⁵⁰ in addition to different associated concepts, and establishing the organization that will integrate the system of direction, planning and management of the security policy. Later, in 2012, the "National Security Policy" was published, later replaced by a new edition of 2017. The latter again includes the implementation, in force since 2014, of the "Integral Community Security Police Model, which constitutes the police response to the growing need for security and citizen coexistence and, consequently, contributes to the security of the Nation" (unofficial translation)¹⁵¹, but also of how "The impulse of the new transnational threats transcends the dimension of internal security" and of the consolidation, still in process, of the national police model. The latter, which is often repeated in many regulations, leaves the door open to continue involving military forces in citizen security spaces.



As a consequence of the above, in 2014 the "National Policy. Prevention of Violence and Crime. Citizen Security and Peaceful Coexistence (2014-2034)", the first document that gathers strategic lines of the

¹⁵⁰ Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (art. 1).

¹⁵¹ Política Nacional de Seguridad 2017. (Pág. 10-17)

three dimensions of the National Policy: crime prevention, citizen security and peaceful coexistence, and different axes related to it:

- Armed violence
- Violence against women
- Violence against children
- Violence against teenagers and youth
- Road violence and traffic accidents

Furthermore, it defines the general and specific objectives and lines of action related to each one and sets certain numerical parameters (p. 87) that frame the different levels of security (critical-high-moderate-moderate-mild-violence-free) for homicides, injuries, robberies and thefts, violence against women and sexual crimes per 10,000 inhabitants, the five areas on which the model for observing the performance of the national security policy is built.

It is from that moment on, that there are different reference levels that determine the starting point of the situation at that time—all of which is included in the report—and allows for further analysis in the future, which is the aim of this work based on the evolution of those figures.

In 2015, the White Paper on Security was published in which it states:

[...] the vision of security and development is going through new and unprecedented directions that facilitate their merger, characterized by the presence of transnational actors and threats, environmental and man-made risks that demand actions from society and its institutions to move with certainty towards superior conditions of social, economic and political well-being. (unofficial translation)

The culture of security focuses on the progress of human beings and encourages a new form of planning in which all political and social sectors of the country must participate. It also indicates that "Planning through public policies is revitalized by citizen demand, who have an interest in participating in government and State affairs"(unofficial translation)¹⁵², and promotes the design and implementation of effective public policies that promote the development of a culture of security and promotes the design and implementation of effective public policies that integrate institutional efforts with shared objectives (p. 64).

Later, in 2016, the "Strategic Agenda for National Security" was approved, with subsequent updating (2020-2024). The first edition (2016-2020) defined the five strategic guidelines of the National Security Policy¹⁵³:

1. Institutional framework of the National Security System

¹⁵² Libro Blanco de Seguridad (2015). (Pg. 54).

¹⁵³ Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación (2016-2020). (Pg. 15)

2. Democratic Internal Security
3. External Security
4. Risk Management and Proactive Civil Defense
5. Strategic State Intelligence

The second document (2020-2024), significantly shorter than the first, recognizes that the national police and military forces are at a disadvantage with respect to the strengthening of organized crime, and foresees for 2024 "to increase by 2% the presence of the Army in border areas and thus improve the defense and security of 5,255,327 inhabitants, as well as 72,746 square kilometers of surface area in the border region" (p. 16). Again, as on other occasions, the military presence is alluded to as a fundamental element of the national security policy.

The "Strategic Plan for National Security (2020-2024)", an update of the previous one from 2016, contemplates —as part of its specific objective— developing coordination, cooperation and inter-institutional collaboration mechanisms to make prevention, deterrence and combat against organized crime and common crime more efficient, strengthening training capacities. The plan's main objective is "updating the design of the force of the Guatemalan Army and the national security forces (organization, equipment, training, deployment, logistics and police and military infrastructure) according to the Constitution and with specificity"(unofficial translation)¹⁵⁴. As evidenced by these documents, the mention of the military is recurrent in almost all documents.

2. Data Analysis

As mentioned above, the document "National Policy. Violence and Crime Prevention. Citizen Security and Peaceful Coexistence (2014-2034)" includes a matrix (see Figure 1) that defines five levels (from critical to violence and crime free), based on the crime rate per 10,000 inhabitants¹⁵⁵.

The range established for each of the five levels:

.... is based on four percentile groups, constructed with administrative records of the Incidence of Crime for the years 2002 to 2012. Ranks one and two contain cases up to the 25th percentile; rank three, those between the 26th and 50th percentiles; rank four, those between the 51st and 75th percentiles; and rank five, cases above the 75th percentile.

¹⁵⁴ Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (2020-2024). (Pg. 11)

¹⁵⁵ Most publications present the homicide rate per 100,000 inhabitants. In this work, both will be used in order to respect the official text.

In the case of the ranges defined for homicides, it was taken into consideration that the World Health Organization (WHO) defines an epidemic as a rate that exceeds 10 homicides per 100,000 inhabitants, so the moderate and high levels were based on its definition (unofficial translations).¹⁵⁶

NIVEL	Gráfico 1 Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)				
	HOMICIDIOS	LESIONES	ROBOS Y HURTOS	VIOLENCIA INTRAFAMILAR	DELITOS SEXUALES
CRITICO	>2.43	>4.83	>5.95	>2.61	>0.76
ALTO	(0.99-2.43)	(2.63-4.83)	(2.68-5.95)	(1.45-2.62)	(0.46-0.76)
MODERADO	(0.50-0.99)	(1.24-2.63)	(1.19-2.68)	(0.76-1.45)	(0.27-0.46)
LEVE	(0.01-0.50)	(0.01-1.24)	(0.01-1.19)	(0.01-0.76)	(0.01-0.27)
LIBRE VIOLENCIA Y DELITOS	0	0	0	0	0

Fuente: Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica (2014-2034). Pág. 87

Graph 1
First row: Level. Type of crime (per 10,000 inhabitants)
Second row: Homicides. Injuries. Thefts. Domestic violence, Sexual violence
First column: Critical. High. Moderate. Low. Violence and crime free.

Since the fundamental idea of this work is to evaluate the results of public policies in the area of security, the relevance of the definition of the levels used will not be assessed, and it will be on the basis of these indicators established by the public administration that the results of the different security actions throughout the country will be analyzed. At most, each of the specific aspects contemplated in the document's matrix will be broken down by municipality or crime, for a better understanding.

From the previous information it is possible to state that:

1. The year 2017 was a turning point. It reflects a significant change in the classification of all types of crime, as a result of a downward trend that had been observed previously. As of that year, four of the five crimes contemplated are reduced in level (the other —theft— had done so in 2014).
2. In the year 2022 (2021 in some cases) there is a small increase in the number of homicides, injuries and robberies and thefts, but not in crimes related to domestic violence and sexual crimes.

It is important to keep in mind that this year is the "departure" from the COVID-19 pandemic.¹⁵⁷

Taking into consideration two areas of analysis: national and municipal, and in view of the results obtained in the former, shown in the previous graph, in the municipal area there are notable improvements depending on the location of the municipality in question.

¹⁵⁶ This last phrase attributed to the WHO seems to be incorrect, as explained by some media and forums, although it is referred to as follows At: <https://www.rfi.fr/es/contenu/20190710-factcheck-no-ni-la-oms-ni-la-onu-usan-la-expresion-epidemia-de-homicidios>

¹⁵⁷ At the close of this work (April 13, 2023) the number of homicides so far this year is 773, well below the 904 in 2022, in the same time period and similar to the 770 in 2021.
Source: Ministry of the Interior

Gráfico 2
Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)

AÑO	Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)				
	HOMICIDIOS	LESIONES	ROBOS Y HURTOS	VIOLENCIA INTRAFAMILAR	DELITOS SEXUALES
2012	3.49	4.12	1.35	1.36	0.44
2013	3.49	4.00	1.29	1.38	0.45
2014	3.27	3.90	1.08	1.37	0.40
2015	3.07	3.78	0.98	1.20	0.39
2016	2.86	3.71	0.93	1.16	0.36
2017	2.75	3.24	0.70	0.84	0.34
2018	2.38	2.60	0.59	0.69	0.25
2019	2.14	2.02	0.46	0.56	0.21
2020	1.53	1.54	0.70	0.71	0.16
2021	1.65	1.48	0.78	0.62	0.17
2022	1.72	1.55	1.00	0.47	0.13

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC y dialogos.org.gt

Graph 2
First row: Type of crime (per 10,000 inhabitants)
Second row: Homicides. Injuries. Thefts. Domestic violence, Sexual violence
First column contains the years.

Given the difficulty of individually outlining the more than three hundred municipalities, a comparative table is presented (Graph 3) that includes the grouped results of 2013 and those of the past year 2022, in which the general municipal evolution related to the level of alert can be seen.

Gráfico 3
Evolución de los Municipios según su incidencia delictiva de homicidios (años 2013 y 2022)

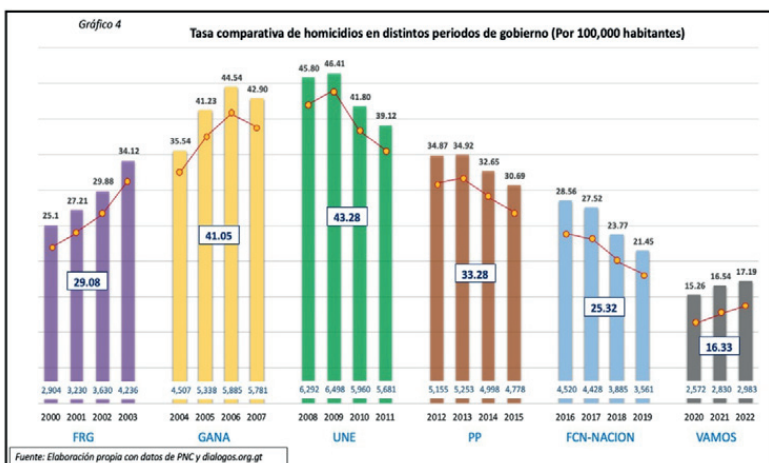
Tipo de delito	Nivel	Tasa por 10,000 habitantes	Total Municipios 2013		Total Municipios 2022	
			Cantidad	%	Cantidad	%
Homicidio	Critico	>2.44	135	40.5%	63	18.4%
	Alto	1.00-2.43	66	19.8%	70	20.6%
	Moderado	0.51-0.99	43	12.9%	42	12.3%
	Leve	0.01-0.50	37	11.1%	49	14.4%
	Libre de violencia	0	52	15.6%	117	34.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC y dialogos.org.gt

Graph 3
Title: Municipal evolution of homicide (years 2013 and 2022)
First column: Type of crime. Homicide.
Second column: Level. Critical, high, moderate, low, violence-free.
Third column: Rate per 10,000 inhabitants.
Fourth column: Total municipalities 2013. Quantity. %
Fifth column: Total municipalities 2022. Quantity.%

The percentage of municipalities in the “critical” level has been substantially reduced and, conversely, the number of those that are free of violence has increased and, to a lesser extent, those that are included in the “low” level. On the other hand, the “high” and “moderate” levels show very similar percentages in both time periods. In conclusion, there has been a substantial improvement in municipal security.

It should be noted that this reduction has not been achieved in a single period of government. That is, the success of the results presented here cannot be attributed to any particular administration, to a political ideology of a particular government or authorities in power, but rather it has been a continuous process over time, as can be seen in Figure 4, which reflects all the periods of government during the present century, and the homicide rates during their administrations.



Graph 4
Comperative
rate of
hincides in
different
administration
(per 100,000
inhabitants)

The year 2000 began with an increase in homicides that was maintained during two governmental periods and half of a third. Beginning in 2010, a progressive decrease started that, at the beginning of the current administration, reflected the lowest homicide rate per 100,000 inhabitants in recent years (15.26). It can be concluded that homicidal violence in Guatemala reached a peak rate of 46.41 homicides per 100,000 inhabitants in 2009, and since then a steady decline has been observed in the medium term. 2020 continues to be the least violent year (2,572), in 2021 there were 2,830 homicides, representing a 10% increase, and in 2022 the figure reached 2,983—a 5% increase— leaving the rate at 17.2.¹⁵⁸

We insist on presenting the homicide rate because it has traditionally been the most accurate. Statistics on other crimes have become more reliable as public oversight has increased and organizations specialized in data analysis have emerged, but also because the police have become more professional and specific offices have been set up for this purpose. Homicides are "difficult" not to include in statistics and have always been taken into account by different institutions in the study of violence, which makes the data more reliable. This is not the case for robberies, assaults, domestic violence or sexual violence, for example, which require the victim's complaint and this does not always occur for a variety of reasons, which has prevented the use of these figures with the desired accuracy.

An essential element that may obscure many of mentioned results is the rate of reporting, understood as the percentage of people who suffer the consequences of a crime and report it to the corresponding

¹⁵⁸ In 2022, 15% of homicides were female and 85% were male. Eighty-two percent were carried out with a firearm and 11% with a knife.

authorities. This number is affected by those who fail to do so for various reasons, including lack of confidence in the system.

The National Survey of Perception of Public Safety and Victimization (ENPEVI 2018), calls this phenomenon: hidden number, that is, the rate of non-reporting that is reflected in victimization surveys. For said year, it considers that "Of the total number of crimes that occurred in Guatemala reported in the ENPEVI, only 23 out of every 100 were reported to any competent authority".¹⁵⁹ However, it is necessary to clarify that not all crimes have the same percentage of hidden figures. Vehicle thefts have less than 20%, but kidnapping, extortion and threats have a rate around 50/60%. Above that amount are assaults, robberies with violence, bank fraud and home burglary, which have figures close to 90%, and finally scams and bribery, which reach figures above 90%. As these are very dispersed variables, they are only cited to provide a reference of how the official figures included in this work may be affected.¹⁶⁰

3. Police-military collaboration/cooperation

From the outset, it was noted that, as a result of various factors, military participation in public security is a historical fact and a current practice.

In the Guatemalan case, the Constitution (art. 244) indicates that it is the responsibility of the army to guarantee internal and external security. Subsequently, Decree 40-2000, Law of Support to the Civilian Security Forces, was issued, Article 1 of which indicates that the army may support the security forces "when the security circumstances of the country demand assistance or when the ordinary means available to the civilian security forces are deemed insufficient". However, the exception became the rule and the use of military forces in public security work was permanent until the end of March 2018 when it partially ceased, although it was later resumed again for reasons already stated, such as citizen demand, although it is not the only one.

By way of examples of legal frameworks that include such collaboration, it is worth remembering:

- Governmental Agreement 285-2012, which approved the "Inter-institutional Action Protocol: Army Support to Civilian Security Forces", in coordination between the Ministries of the Interior and National Defense and the Technical Secretariat of the National Security Council. This

¹⁵⁹ At: <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/3.-CIFRA-OCULTA-Y-DENUNCIA-DE-DELITOS-1.pdf>
Full report: <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Resultados-ENPEVI-2018.pdf>

¹⁶⁰ Similarly, the Mayan ethnic group reports about eight percentage points less than the Ladino; adults report more than youth; literate people more than illiterate people; and most of the reporting is done in police offices (77%), public prosecutor's offices (44%) and courts (10%). The sum is greater than 100% because some people report in several places..

allowed the formation of the Task Forces: Kaminal, Maya, El Milagro, Zones, Anti-Extortion and Thematic.

- Governmental Agreement 277-2013, which established the first Task Force with military, police, and elements of the Superintendence of Tax Administration. A second one was created under 141-2014, to operate in various departments. The third was established by Governmental Agreement 1-2012 with elements of the Army and the National Civil Police. A fourth, under 32-2016, also for departments in the interior, and a last one based in the western part of the country.
- Governmental Agreement 31-2015, which created the Special Reserve Corps for Citizen Security (CERSC) and the Citizen Security squads with the mission to support civil security forces in their functions of preventing and combating organized crime, common crime and the restoration of internal security.

As a counterbalance to the above, various social demands and external pressures, at the beginning of 2017, led to a plan to reduce the army (4,200 reservists in support of citizen security) and introduce instead 4,000 national civilian police personnel, until reaching 41,000 police members by the end of that year. However, it was not until March 31, 2018 that such inter-institutional collaboration ended, momentarily, perhaps promoted by the visit of the United States Ambassador to the United Nations: Nikki Haley¹⁶¹ at the end of March 2017 to Honduras and Guatemala.¹⁶² However, as of 2018, the collaboration was resumed again.

But that was not the only warning; U.S. pressures on Central American countries have been repeated, especially conditioning aid and cooperation as long as corruption and impunity persist and the low level of governance is not improved: "The House of Representatives approved a budget that restricts 60% of the funds for next year to El Salvador, Guatemala and Honduras to demonstrate that they combat crime committed by public officials and impunity" (unofficial translation)¹⁶³.

The most recent regulation regarding cooperation with the army is the "Plan No. 30-2022. Inter-institutional operation against criminality", which focuses on two departments (Guatemala and Escuintla), out of the twenty-two that comprise the national territory. This Plan is a response to:

Acts against citizens' life and property that took place this year and have affected the population at large and specifically those living in the department of Guatemala and its municipalities, those that correspond

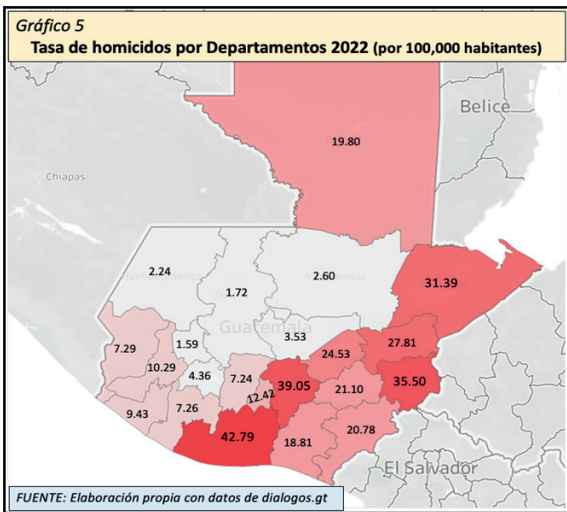
¹⁶¹ See <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/02/23/embajadora-de-estados-unidos-ante-naciones-unidas-viajara-a-guatemala-y-honduras/>

¹⁶² <http://lahora.gt/patrullaje-del-ejercito-costaron-casi-q65-millones-dos-meses/> .

¹⁶³ <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/07/10/estados-unidos-se-endurece-y-condiciona-la-ayuda-a-centroamerica-a-que-se-investiguen-a-funcionarios-corrupitos/>

to the area of the six police stations of the central district, which represent a crime rate of 50%, in addition to the criminal incidence of the department of Escuintla, under the responsibility of the police station 31, which represents 14% of the national incidence during the year 2022 (unofficial translation).

The following graph, "Homicide Rate by Departments 2022", shows the crime rate in each department for the year 2022 and visually shows the reasons that motivated the government to choose the two departments included in the plan, both for their high rates (Guatemala with 35.09 and Escuintla with 42.79 per 100,000 inhabitants) and for their proximity to the capital and interconnection between them.



Graph 5
Title: Homicide Rate by Region 2022 (per 10,000 inhabitants)

The introduction to the Plan explains it as follows:

The acts against life and property that this year have affected the population in general and specifically those living in the department of Guatemala and its municipalities, corresponding to the demarcation of responsibility of the six police stations of the central district, which represent a crime rate of 50%, added to the criminal incidence of the department of Escuintla, under the responsibility of the police station 31, represents 14% of the national incidence, totaling in these regions 64% of the statistical data at national level, related to the accumulated crime during the year 2022 (unofficial translation).

And the general objective of the aforementioned Plan is:

Implementing tactical and operational actions to contain the rate of crimes against life and property, through prevention, investigation and operational activities; prioritized and focused on the places with the highest incidence of crime, redirecting police actions and coordinating with the army.

Although the rest of the document is considered confidential,¹⁶⁴ and therefore it is not available to the public, the quantitative results are known through a report from the corresponding authority, as shown in Table 1: "Results obtained in the application of the 30-2022 Plan".

In general, the figures are positive, although with regard to the concept of "operations conducted", there seems to be a discrepancy since it is difficult to understand how this amount of operations could have been carried out in a short space of less than seventy days, because this would represent an average of twenty-three thousand five hundred (23,500) operations every twenty-four hours, which requires a much larger force than the current one, in addition to significant logistics.

Table 1

Results obtained in the implementation of Plan 30-2022 (from 24/October to 31/December 2022, broken down by departments)			
SITUATION	GUATEMALA	ESCUINTLA	TOTAL
Detainees	2,379	783	3,162
Weapons seized	203	51	254
Motorcycles recovered	88	28	116
Vehicles recovered	91	21	112
TOTAL	2,761	883	3,644
OPERATIONS CONDUCTED	1,258,504	340,734	1,599,238

Source: General Operations Subdirectorate of the PNC.

Due to the confidentiality of the aforementioned plan, it is not possible to analyze its contents in detail or to evaluate figures other than those presented.

Certain documents cited above speak of a police force in the process of formation/consolidation. This statement not only makes it possible for the army to participate in security missions, but also exposes a system that is not yet sufficiently effective and, as a consequence, affects the assessment of success in the fight against insecurity.

In Guatemala there are approximately 44,000 national police officers, in addition to municipal police officers who are dedicated, preferably, to traffic control and regulation, which represents an approximate of 250/260 national police officers per one hundred thousand inhabitants.¹⁶⁵ However, many of them are dedicated to bureaucratic management and internal services and to providing security to embassies,

¹⁶⁴ The response of the Ministry of the Interior to the request for public information submitted was, with the exception of what was indicated, that the rest of the document (almost all of it), is "Confidential information according to Article 22 paragraph 3 of the Law on Access to Public Information; and professional secrecy according to Article 12 paragraph 5 of the PNC Law".

¹⁶⁵ In Europe, according to the Eurostat report, there are approximately 300 police per 100,000 inhabitants. UN recommendations estimate that there should be 280 police officers.

various institutions, etc. Although the official figures are unknown, it is possible to estimate 9,000/10,000 troops per day in security missions as an acceptable number.

In order to increase the number of personnel, the government reported: "In favor of citizen security, during 2022, 1,606 new agents were incorporated to the National Civil Police, which contributes to the fulfillment of the goal for the end of the period of this administration" (*unofficial translation*).¹⁶⁶

4. The particular case of migratory security policies, against gender violence and extortion.

a. Migration

During President Trump's administration in the United States, an agreement was signed with Guatemala called "Safe Third Country". The secrecy with which it was signed and hidden from the public does not allow for more than a superficial analysis of its content and intentions. The idea was, substantially, that migrants heading to the U.S. would remain in Guatemalan territory while the migration application filed in that country was being processed. This was intended to reduce the entry of non-legal migrants across U.S. borders and divert the problem to the countries of the Central American Northern Triangle¹⁶⁷.

Criticism of the model arrived quickly, and it was pointed out that the document "makes direct reference to the transfer of applicants from the United States to Guatemala", which would turn the country "into a kind of giant prison for Salvadoran, Honduran and even other nationalities of migrants who want to seek asylum in the United States" (*unofficial translations*)¹⁶⁸.

It should be remembered that in those years, and from Honduras and El Salvador, several caravans of migrants moved on foot through Central American and Mexican territory until they reached the U.S. border, which put the U.S. immigration system in a predicament, especially with regard to the treatment of people and particularly minors, many of whom were traveling alone.

That trigger, theoretically suspended by the new governments —both in Guatemala and the U.S.— has not ceased to be a security problem that has been solved in other ways. The official visit, in 2021, of Vice President Kamala Harris to Guatemala and Mexico, included a discourse of friendship and cooperation

¹⁶⁶ Government Report 2022. Since 2013, the police has increased by 28,222 the number of its personnel. Official report required from the Ministry of the Interior in April 2023.

¹⁶⁷ A Twitter feed from Trump administration archives collects what was published in July 2019. *Today, President Trump announced a safe third country agreement with Guatemala that will put human smugglers out of business and provide safety for legitimate asylum seekers.* At: <https://twitter.com/WhiteHouse45/status/1154861528539160576?s=20>

¹⁶⁸ At: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49173143#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20el%20documento.de%20%22tercer%20pa%C3%ADs%20seguro%22>

against corruption, but above all confrontational with migration, as highlighted by many analyses¹⁶⁹. The migration problem was not diminished; and the U.S. electoral debate spread the (mistaken) idea that the Democrats in power would be more permissive with illegal migrants, in addition to other created hopes for the covering of human needs resulting from the COVID-19 post-pandemic period.

To this date, the U.S. Embassy in Guatemala has a single sentence in its official website regarding migration and it paints a clear picture: “It is not worth risking your life on such a dangerous journey, only to be deported immediately. It is purposeless journey” (unofficial translation)¹⁷⁰. This evidences the continuity of the restrictive migration policy.

As a reinforcement of the security policy in this area, Decree 5-2022 was approved, which reforms and updates the Migration Law, and whose main objective is to toughen prison sentences for people who engage in human smuggling, especially when it involves children, pregnant women or organized groups, among others. To this legal framework was added the military-police presence and patrolling at border points and transit zones, as well as the detection of migrants within the national territory.

From a security standpoint, it should be noted that there has not been a particularly unsafe climate in the interior of the country as a result of the passage of migrants, since they do not usually stay in the national territory but only pass through it on their way to Mexico. It has been possible to evidence and document that within the national territory some migrants have been subjected to bribes, blackmail and other illegal actions by government officials or other persons, which validates what is stated in the report "Political Culture of Democracy in El Salvador and the Americas 2021: Taking the piss out of democracy", Barómetro de las Américas (2021):

In general, it is more common to be a victim of corruption by police officers rather than by public employees, although some citizens, for example, those in Mexico, Paraguay and Guatemala, are almost equally likely to be asked for a bribe from both types of agents (unofficial translation).

In addition to the above, at the end of April 2023, a National Migratory Authority Agreement¹⁷¹ was issued creating migratory attention centers, which may lead us to believe that the retention in the country of those requesting reception in the U.S. is underway.

¹⁶⁹ <https://www.france24.com/es/am/%C3%A9rica-latina/20210605-eeuu-kamala-harris-viaje-guatemala-mexico-inmigracion>

¹⁷⁰ At: <https://gt.usembassy.gov/es/vuelos-de-deportacion-expedita-un-proceso-ordenado-seguro-y-digno/>

¹⁷¹ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional número 002-2023. 26 April 2023.

b. Gender violence

Another type of security policy —that has been commented previously along with its data— deals with domestic violence and crimes against women in general.

Many initiatives have been implemented in the country by different public institutions from a gender perspective. It is necessary to point out, however, that violence against women represents less than 15% of homicide cases, which does not reduce its importance, but it helps sizing the problem.

Table 2

Assaults on women				
Year	Violent deaths		Domestic violence	
	QUANTITY	RATE	QUANTITY	RATE
2013	654	8.6	1,773	23.3
2014	630	8	1,831	23.6
2015	601	7.6	1,640	20.8
2016	573	7.14	1,589	19.8
2017	593	7.3	1,131	13.86
2018	569	6.9	969	11.6
2019	552	6.5	787	9.33
2020	358	4	1,010	11.8
2021	413	4.75	927	10.66
2022	452	5.13	736	8.35

Source: IEPADES with PNC data

The table "Assaults on women" shows how, in general, violence against women has followed a similar dynamic to that indicated for the rest of the violent and criminal actions. A gradual decline in violent deaths that had its lowest point in 2020 and has begun a progressive escalation since then, although without reaching the figures of the worst years.

These criminal actions are characterized by the fact that 69% of them are committed in public spaces, 60% are carried out by a cohabitant and 24% by parents, children or siblings, which gives them a very particular character and often requires complaints from close relatives, which makes subsequent ratification of the violence by the victim difficult.¹⁷²

This public policy involves not only the police, but also the Public Prosecutor's Office and other institutions and civil society organizations.

It should be noted that it is a public policy demanded by a broad sector of the national population and strongly influenced by the international environment, which is also one of the reasons why it receives special attention.

¹⁷² Analysis on the occasion of the International Day for the Elimination of Violence against Women. At: <https://iepad.es/>

The Alba Keneth and Isabel Claudina alerts are two procedures that are disseminated daily through social networks and have a certain level of success and acceptance among the population.¹⁷³

c. Extorsions

Crimes related to extortion have suffered an increase that rises social concern. Some businesses have had to close their doors, especially in conflictive areas, and others are subject to significant extortion charges by organized groups, many of them related to gangs. The issue has gained so much interest that it has become part of the political-electoral debate of the moment and has led to specific interventions, although not enough to position it as an urgent social problem.¹⁷⁴

There has been an inordinate growth of extortions since 2017, which has led to a doubling of the annual number since then, especially and with more boom: 2019, the year of COVID-19.

The latest report from the Public Prosecutor's Office indicates a 12% increase in extortion complaints so far in 2023.

Final Remarks

It can be concluded that there is a national effort, somewhat late but finally realized, to create the operational-legal structure of a national security system that has been updated since 2008.

Within the framework of the goals and objectives outlined in those documents, and taking into account the figures presented, it can be said that:

- There has been a significant and steady reduction in homicidal violence since 2009, when the number of victims peaked.
- The indicated decline had its lowest level in 2020, with a rate per 100,000 population of 15.26. Since then it has again taken a slightly upward path to reach 17.19 in 2022.
- The country has moved from "critical" level in homicides to "high" level, with decrease since 2018.
- The number of injury victims has also been reduced and since 2018 the change from "high" level was reduced to "moderate" level.
- Burglaries and thefts are on the decline since 2012 with "low" level of incidence now.

¹⁷³ Between April 1, 2021 and March 31, 2022, 1,614 Alba Keneth alerts (children and adolescents) were activated, of which 1,382 (86% of the total) were deactivated because they were resolved. Regarding the Isabel-Claudina alerts (missing women), 1,627 were activated in the same period of time and 1,461 were deactivated. Fourth annual report of the MP. Period 2021-2022

¹⁷⁴ <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/11/Presentacion-Estudio-Extorsiones-2020-vf.pdf>

- Domestic violence and sex crimes are at "low" levels with downward trends since 2014, and rates of 4.7 the former and 1.3 per 100,000 inhabitants the latter.
- The number of municipalities that in 2013 were at the "critical" level (135) was reduced in 2020 to 63, representing approximately 18.5% of the total. In addition, in 2022 there were 117 municipalities (one third of the total number of existing ones) "free of violence", compared to 52 in 2013.
- Extortions have increased exponentially since 2016, presenting a major security problem.
- Despite the improvement reflected in the above data, there are still municipalities with high rates of violence that require special attention from the responsible authorities. One apparently successful case is Plan 30-2022, whose data to date show that it could be a pilot plan to be implemented in other parts of the country.
- Lack of trust in the police reduces citizen collaboration and, consequently, has a negative impact on the results of public security policies. A public policy aimed at generating a greater rapprochement between police and citizens and improving the image of the institution could have a positive impact on results.
- It is estimated that there is a high percentage of police officers who perform missions that do not have a direct impact on security: working on embassies, as bodyguards and VIP protection, and bureaucracy and services roles within the institution. The search for an alternative system of officers to take on these tasks would free up an important part of the personnel that would be available for specific tasks related to citizen security.
- Increasing the requirements for entry into the police force, as well as continuing education and training, would have a positive impact on improving the human factor and results.
- The experience acquired by the police since 1996, certain policies continued over time, the increased number of personnel, the acquisition and use of modern technology and standardized learning and procedures, have surely contributed to the success in reducing violence.
- Municipal police are exclusively for traffic regulation and market surveillance, which transfers a significant workload, related to minor crimes, to the national police. This has a negative impact on the public's perception of police effectiveness. The municipalities should take on more tasks related to citizen security, especially those related to misdemeanors and minor crimes, and free national police officers from these tasks so that they can deal with others of greater public impact.
- It is necessary to implement a public policy of perception in terms of security, understood as one that has a positive impact on improving the citizen's feeling that crime is really decreasing. The high number of crimes still existing does not reduce the daily perception of the decrease and the citizen ends up feeling the same bad situation, year after year, in spite of the improvement of the results.

III. COLOMBIA

CHAPTER VI

PUBLIC POLICIES FOR CITIZEN SECURITY IN COLOMBIA

*Gladys V Solarte y Pedro Páez Pirazán*¹⁷⁵

There is no doubt that citizen security as a public policy must be based on reality, which is why the first part of this chapter is devoted to analyzing the current situation in Colombia regarding this issue. Only with this context will we be able to tackle the citizen security policies established by the last two administrations.

I. DIAGNOSIS OF THE SITUATION OF CITIZEN SECURITY IN COLOMBIA

To do approach a country's public policies, it is necessary to first carry out a diagnosis of threats, citizen coexistence, the population's perception of security and the context of protection and prevention of human rights in a State, and its capacity to provide assertive responses to the needs of the different groups of the population.

Colombia faces enormous challenges in the face of complex security threats, derived from the mutation and adaptability of criminal organizations, which has allowed them to adapt to conditions of advancement, strengthening and proliferation of their criminal activities, in addition to external threats related to political and social instability in bordering countries and the migratory crisis it has been dealing with.

The most latent threat to national security is the presence of Organized Armed Groups (Spanish acronym GAO)¹⁷⁶, whose violent actions have been seriously affecting the rights of the population in different regions of the country.

In addition, according to the Defense and Security Office¹⁷⁷, there are approximately 23 Organized Delinquency Groups (Spanish acronym GDO) whose criminal activity has a regional scope and are gangs that affect cities and municipalities together with residual armed structures of the FARC.

¹⁷⁵ Consultant in Transitional Justice and Post-Conflict and Trial Lawyer before the Special Jurisdiction for Peace, and Military Defender and expert in litigation before the Transitional Justice of Colombia and former official of the Amnesty or Pardon Chamber of the Special Jurisdiction for Peace (Colombia), respectively.

¹⁷⁶ The National Security Council in July 2018 classified the self-styled National Liberation Army (ELN), Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros and the Residual GAOs in this category.

¹⁷⁷ https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

In view of these threats, the main security problems affecting human rights, democracy and coexistence in the country have been identified in five high-impact situations, which the government must face and solve through public policies on citizen and territorial security, analyzed by two reliable sources:

- i) Analysis of the impact of territorial violence on human rights provided by the United Nations High Commissioner for Human Rights at the end of the year 2022, and
- ii) Analysis of the figures of violence in Colombia, conducted by the observatory of conflicts and human rights INDEPAZ between 2016 and 2023.

Both reports coincide in five (5) critical situations of human rights violations that permanently and seriously affect democratic security in Colombia. Therefore, each of these situations of violence will be analyzed, the data of which was obtained from the documentation regarding human rights situations in the most affected places in the country, information gathered in meetings with victims, State authorities, international organizations and civil society organizations at local, regional and national levels, including also minor crimes that end up affecting peaceful coexistence in a democratic society.

HIGH-IMPACT SITUATIONS OF VIOLENCE AFFECTING CITIZEN SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE IN COLOMBIA

1. HOMICIDES OF SOCIAL LEADERS

There are high levels of violence against human rights defenders, the OHCHR received 256 reports of homicides of human rights defenders, of which it verified that in 116 of the cases, the death was link to the the victim's work with human rights while in the other 140 homicides this was not the case¹⁷⁸, of these, 73% were allegedly executed by various non-State armed groups concentrated in the departments of Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca and Putumayo. The municipality of Tumaco has been the most affected by actions against leaders during the last five years since the signing of the peace agreement.

There has been a decrease in homicides of social leaders. However, it is not yet possible to speak of trends, taking into account that in 2022 there was an increase in homicides specifically against members of Community Action Boards, which linked to the local and territorial control exercised by non-State armed groups and by hired assassination, “sicariato”, (determinant pattern entailing outsourcing of actions), particularly in Arauca, Bolivar and Putumayo. From 13 cases of this nature in 2021, the number went up to 52 in 2022. These groups also exercised violence against indigenous and Afro-descendant

¹⁷⁸ In 2022, the Ombudsman's Office documented 215 homicides of social leaders, while INDEPAZ documented 189 cases.

authorities, including indigenous and Maroon guards, to break their authority and organizational processes, in the defense of land and the environment, opposing megaprojects, guaranteeing the implementation of the Peace Agreement and denouncing the presence of illegal armed actors in the area. The social spheres most affected by these assassinations are the rural and, especially, communal ones, in some cases to stop or oppose the implementation of the Peace Agreement, for instance, substituting illicit crops. Another affected sphere is the indigenous one, who carry out important processes of defense of the territory.

2. HOMICIDES OF THE PEACE AGREEMENT SIGNATORIES

In Colombia, fifty former FARC-EP combatants were killed in 2022, which bringing to total number of murders of former combatants since the signing of the Peace Agreement to 355. However, in percentage terms, there has been a decrease of at least 55% compared to the year of greatest impact (2019 with 78 murders and 2022 with 43 murders). For its part, it is expected that in 2023, according to the facts available, the downward trend could continue.

Recurrent actions continue in the departments of Cauca, Nariño and Antioquia. However, departments such as Caquetá, Putumayo and Meta have significant expressions of violence against the signatories, related to threats and displacements.

The municipalities of Tumaco, Nariño and Ituango, Antioquia, are the ones with the highest number of murdered signatories, which coincides with the pressures exerted by armed groups present in these areas.

3. MASSACRES

In 2022, at least 128 cases of possible massacres were reported, of which 92 were verified, two are still in the process of being verified and 34 were considered inconclusive. In the 92 verified massacres, 321 victims were recorded: 270 men, 30 women, 14 boys and 7 girls. In addition, 27 victims belonged to ethnic groups: 23 indigenous and 4 Afro-descendants.

For the case of massacres, there is an increase in the number of municipalities affected by 51% if compared to the numbers in 2019 and 2022. The most affected regions were Antioquia being the department most affected by these events, followed by Cauca, Nariño, Valle del Cauca and Norte de Santander which has also had an increase due to actions concentrated in the metropolitan area of Cúcuta. Twenty-seven percent of the victims are young people between 18 and 28 years of age. In Tumaco (Nariño), three members of the Awá people were victims of a massacre when they were at a meeting

planning actions to oppose coca cultivation in the area. In the cases verified, the alleged perpetrators are mainly criminal organizations.

Data from the Observatory for Human Rights and National Defense show that 103 members of the security forces were killed by criminal organizations and non-State armed groups in 2022¹⁷⁹. In San Luis (Huila) seven policemen, some under twenty years of age, died in September after being victims of an attack by a non-State armed group.

4. MASSIVE FORCED DISPLACEMENT

The Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) stated that, in 2022, 82,862 people (approximately 19% of these are children) have been displaced and 102,395 people have been confined, while in all of 2021, 73,974 people were displaced and 65,685 were confined. In 2022, 65% of the displaced population and 70% of those whose mobility has been unduly restricted are indigenous and Afro-descendants.

The departments most affected by displacement and confinement are Arauca, Cauca, Chocó, Nariño and Antioquia.

These types of events are mostly related to clashes between armed groups with a large territorial presence, such as AGC, ELN and FARC-EP dissidents, in addition to forced recruitment, in their eagerness to increase the number of combatants and their presence in the national territory.

In 2022, 115 cases of children and adolescents recruited by non-State armed groups were known (74 boys, 37 girls, 4 without information on sex). Of these, 20 were reportedly killed (11 girls and 9 boys) and 12 girls reported sexual violence against them.

There is a high underreporting of these violations and abuses. Weak access to food and an adequate standard of living, lack of protection against gender-based violence and the cultural loss of ethnic peoples due to the impact of the conflict make children more vulnerable to these practices.

Most of the known cases have been detected by the institutions after the recovery, death or escape of the person and not at the time of recruitment. In addition, gender stereotypes mean that, on many occasions, the recruitment of girls, especially for sexual exploitation, is not recognized as a violation of their rights, leading to deficient institutional action. On the other hand, when children and teenagers do not access or remain in the protection routes, there is no institutional follow-up of their situation, which puts them at risk of being recruited again.

¹⁷⁹ Observations of the State of Colombia, delivered on February 20, 2023.

In the case of indigenous and Afro-descendant peoples, violence by non-State armed groups and criminal organizations, including the disregard of their authorities, displacement and territorial dispossession, affects their physical and cultural survival, affecting 41% of all victims (at least 10 families or 50 people). These groups force them to join illegal economies and impose restrictions on their customs, forcing them to abandon the ancestral practices that are the basis of their well-being, cultural identity and autonomy. The peoples have developed various forms of resistance to the pressures of non-State armed groups and criminal organizations.

There is a notable reduction of massive forced displacements per year in the five-year post Peace Agreement period, with an annual average (2017 - 2021) of 100,000 people, compared to 500,000 displaced per year on average in the first decade of the 21st century, but after 2021 there is a trend towards an increase in this type of events, particularly in the Pacific region.

5. COMMON CRIMES AFFECTING CITIZENS^{180 181}

A survey of Coexistence and Citizen Security, ECSC, (2019-2020), shows a rate of victimization of the population over 15 years of age,¹⁸² of which 49% was committed to women and 51% to men, with crimes grouped according to the crime, as follows: i) thefts corresponds to 80% and ii) homicides which have a downward trend.

When asked about home burglary, 1.7% of households interviewed reported having suffered from it. Meanwhile, 0.9% of households in the national total reported having suffered theft of livestock or poultry. Regarding personal theft, 3.2% of persons aged 15 years and over in the national total reported having suffered this crime at least once during 2020. Of the total number of people who owned a vehicle in 2020, 4.3% reported having suffered a theft of all or part of their vehicle or its accessories.

High incidence of theft from persons is a concern. During the first half of 2019, 58,092 thefts from persons were registered, 17% more compared to the same period of the previous year (49,049). Between January and June 2019, 9,836 thefts occurred in Trans Milenio (54 per day) and 706 inside SITP buses (4 per day); likewise, 5 thefts occurred daily in provisional SITP buses (828 cases). Public transport accounted for 20% of the thefts from persons.

¹⁸⁰ The analysis was carried out in the Capital District of Bogota, taken as a significant sample of this type of crime, due to the confluence in this city of the largest number of inhabitants of the departments in Colombia and the multiculturalism that the metropolis harbors.

¹⁸¹ Data from the Administrative Department of Statistics DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portal/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>

¹⁸² Seeks to know the frequency and type of crimes of which citizens are victims.

Homicides continued to decrease at the close of 2022, going from a rate of 14.2 homicides per 100 thousand inhabitants in 2017 (1,150 cases) to 13.3 in 2018 (1,089 cases), registering the city's lowest homicide rate since 1962. In the last year, 52% of these were committed with a firearm and 42%, with a knife, which was up 13% compared to 2014. Forty-three percent of homicides were concentrated in Ciudad Bolívar, Kennedy and Bosa.

During 2020, 7.5% of people aged 15 years and older suffered at least one crime for the national total; 7.8% for the main cities and 6.6% for populated and dispersed rural centers. When including digital security incidents in the national total, 8.7% of people aged 15 years and older suffered at least one crime, while in the main cities it was 9.2% and in populated and dispersed rural centers 6.9%.

To address this type of crime, the mayor of Bogotá has implemented a comprehensive strategy that has allowed the city to advance in terms of security, employment, justice and healthy coexistence, seeking to inspire trust and legitimacy to live without the perception of insecurity.

The prevention of victimization and insecurity has been achieved with the increase in the number of police officers with 3,000 new police officers for the city, the installation of 8,486 security cameras and 1,626 active security fronts, forming a team against multi-crime that, with joint actions between the District and various agencies, has resulted in 2,279 arrests and 464 gangs dismantled in the last three years.

Likewise, work is being done to strengthen educational campaigns associated with reporting so that the population knows and understands the difference between emergency channels such as the 123 emergency line, the quadrant cell phone number, and the virtual reporting channel, in addition to strengthening surveillance of public places from the Command, Control, Communications and Computing Center, which seeks to ensure the improvement of quality indicators in the hotline. Campaigns should prioritize places for their circulation such as newscasts and social networks, since they are the main means to form opinion on security elements.

II. CITIZEN SECURITY AS A PUBLIC POLICY

For the purposes of this analysis, we take the Coexistence and Citizen Security Framework Policies¹⁸³ that were in place from 2019 to 2022, under the government of Iván Duque Márquez, contained in the Defense and Security Policies, Spanish acronym PDS.¹⁸⁴ We will also analyze the public policies of the

¹⁸³<https://www.policia.gov.co/políticas+públicas+de+seguridad+ciudadana+2019+a+2022&oq>

¹⁸⁴https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

new government since the presidential elections in Colombia were held on June 19, 2022, and Gustavo Petro was elected as President of Colombia; Petro took office on August 7, 2022 together with Francia Márquez, as Vice President, but only until April 25, 2023, the document of public security policies for Colombia was issued, titled “Security, Defense and Citizen Coexistence Policies - Guarantees for Life and Peace 2022-2026”, which marks the start of a four-year period of applicability in Colombia.

2.1. Coexistence and Citizen Security Framework Policy 2019-2022

Purpose: To build and maintain the necessary conditions for the exercise of public rights and freedoms, respect for human dignity, the social rule of law, in an environment of democratic coexistence, peace and harmony with nature.

Strategic axes: Culture of legality - Disruption of crime - Innovation, science and technology - Active citizenship - Institutional projection.

Selected policy objectives

1. Guarantee the exercise of the rights and freedoms of individuals and communities, without any discrimination whatsoever.
2. Promote a culture of legality for coexistence and encourage civic participation for security.
3. To achieve the disruption of crime and of the value-networks of urban criminal economies, as well as to reduce crimes, especially those affecting life, liberty and property.
4. Strengthen the effective prosecution and severe punishment of offenders.
5. Provide reinforced protection to populations affected by violence and crime, particularly children and adolescents, women, social leaders and indigenous peoples.
6. Reducing urban drug trafficking and commercialization.
7. Dismantle common organized crime groups and transnational organized crime groups with urban and rural presence.

Prevention

- Prevention comprises the environments, factors, conditions and social risks relevant to coexistence and citizen safety.
- Police prevention focuses on four lines: 1. self-care (non-victimization of citizens), 2. self-regulation (promotes appropriate behavior by citizens), 3. co-responsibility (so that citizens understand their responsibilities and duties with regard to public safety) and 4. solidarity (collective concern for the safety of all).

Culture of legality and democratic values

Education to promote legality and coexistence:

- The National System of School Coexistence and Training for the Exercise of Human Rights, Sexuality Education and the Prevention and Mitigation of School Violence.
- Civics education and urban education to strengthen values, ethics and citizenship should be integrated into the curriculum at all levels of the education system, in order to build a culture of legality and coexistence.
- Develop safe school environments for coexistence and citizenship.
- To promote socioemotional skills in children and teenagers that strengthen their development, autonomy and capacity for assertive decision making, as basic factors for living together in society and building the common good.
- Train teachers and families for the development and accompaniment of care and self-care actions, as well as socioemotional competencies.
- Adjust the national standards of citizenship competencies and the curricular guidelines for ethics and human values.
- Promote actions that contribute to the strengthening of the School Coexistence System, guaranteeing teacher training, technical assistance to Territorial Coexistence Committees, development of protocols and prevention routes and the development of care and self-care actions for children and teenagers.

Institutional articulation for a culture of legality and democratic values:

- Governors and mayors shall establish permanent programs for the dissemination of the National Code of Citizen Security and Coexistence.
- The inter-institutional coordination bodies for coexistence and citizen security in departments and municipalities must design and implement strategies against violence and violation of rights, especially for children, adolescents and women.
- The National Government will launch a campaign through the public media to strengthen democratic values, civic coexistence, respect for the rights of others and for authority.

Transformation of environments

- Safe and orderly public space.
- Transformative intervention in areas of fear and impunity.

- Healthy and safe environment.

Civic participation

- Civic participation network.
- Citizen dialogue for coexistence and security.
- Collective participation and action

Mental health to encourage coexistence

Preventing the use of narcotic substances:

- Governors and mayors will include, in their Territorial Development Plans, programs aimed at protecting children and teenagers from drug use. Integrate the actions of the different departmental and municipal secretariats and entities, as well as allocate budget and institutional capacities for this purpose.
- The Ministry of the Interior will coordinate with the governor's and mayor's offices programs to disseminate information on the effects of drug consumption, from the perspective of coexistence and citizen security, aimed at preventing consumption and promoting the reporting of those involved in the trafficking and urban commercialization of narcotics.
- The Ministry of Justice and Law will evaluate the effectiveness of the initiative to prevent the consumption of psychoactive substances in the national territory based on indicators for the last year, which will be created by the Ministry of Health and Social Protection. The indicators will be used to adjust prevention programs and will pay special attention to prevalence in the school and university population.
- Preventing alcohol consumption by children and teenagers.
- Mental health for the eradication of all forms of domestic violence.
- Care for the professional performance of uniformed personnel of the National Police.

New surveillance and control model for safe districts, municipalities and villages

Emphasis on citizen security:

- The authorities of districts and municipalities shall comply with their constitutional obligations regarding coexistence and citizen security, as well as the preservation of public order.
- With the support of the Ministry of the Interior, the adoption of coexistence managers will be promoted.

Professionalize the police surveillance service:

- Unification of police action protocols and increased confidence in the police authority.
- The police service will be strengthened to anticipate threats to citizen security, as well as to understand and characterize social and situational risks in each context.
- The police service should be focused on citizen security and should be planned with technological resources and innovations to increase police effectiveness and efficiency.

Effective surveillance and control in districts, municipalities and villages:

The new surveillance and control model recognizes that observation and reaction by police officers in a quadrant is not enough; it is necessary to jump to the effective control of public spaces in districts, municipalities and villages.

- The organization of the police service should be based on evidence and analysis of crime behavior. The allocation of new surveillance and control zones, service schedules, the modality of the service, its composition, as well as all other relevant aspects will depend on the reality of each context.
- Surveillance and control zones will be dynamically adjusted. Their size will change according to the concentration of crimes, phenomena and behaviors that challenge coexistence.
- The change in the number of surveillance and control zones, as well as their size, will be adjusted according to a periodic diagnosis.
- The design of surveillance and control zones will be an exercise carried out by station commanders, with a rigorous but adaptable methodology and always under the supervision of the National Police Citizen Security Directorate.
- The station commander shall differentiate territories and zones, taking into account the presence of criminal revenue value networks, the commission of crimes and the conditions associated with them.
- At the same time, they must be able to foresee, with intelligence and analysis capabilities, the scenarios where crimes are likely to occur, and deploy surveillance and control accordingly.
- It will also promote the recovery of areas where there is fear and impunity through prioritized and focused operations and patrols.
- All police modalities and specialties should be concentrated in the zones of fear and impunity and maintained until the criminal organizations have been dismantled and the criminal revenue value network has been disrupted. Surveillance is not enough if effective control of the spaces is not achieved, which requires the fulfillment of these two objectives.

- Prioritize parks, squares and the surroundings of universities, schools and colleges, to prevent them from being places where drugs are sold and consumed.
- The model must integrate the civic participation network, private security and surveillance companies and the different forms of citizen organization that exist in the communities, within the framework of the Constitution.
- The National Police will train police officers in the use of non-lethal weapons. This will allow the use of a weapon that improves their response capacity and better protects citizens, leaving lethal weapons as a last resort for the use of force, in accordance with constitutional jurisprudence.

Mass transportation:

- Mass transportation of citizens is a critical issue of public space, coexistence and citizen safety. Municipal administrations should develop plans for public transportation to be orderly and respectful of users. The rules of coexistence and respect in these spaces should be promoted.
- The design of mass transportation systems and the replacement of their vehicle fleet should consider measures aimed at guaranteeing the safety of users, such as the installation of video cameras, panic buttons and coordination with private security and surveillance services.
- Effective control of access and exit of users of the mass transit system is a priority, both in its design and operation.

Criminal intelligence and investigation for crime prevention and deterrence

Intelligence and counterintelligence for citizen security:

- The National Police will strengthen its intelligence and counterintelligence capabilities, in relation to criminal phenomena associated with citizen security, in order to anticipate their expansion or appearance in districts, municipalities and villages.

Strengthening of criminal investigation:

- A program will be designed and implemented to strengthen the capacity of the judicial police in terms of the number of its members, training and science and technology resources.
- The Ministries of the Interior and National Defense will establish mechanisms that allow territorial entities to contribute with resources to strengthen judicial police capacities, such as the acquisition of equipment, supplies and training of specialized human talent, among others.
- The National Police, through the National Directorate of Schools, will establish a training plan aimed at training members of the criminal investigation service in specialized actions, in order to certify

their competencies and thus increase the effectiveness of public hearings within the framework of the Accusatory Oral Criminal System.

Articulation of intelligence and criminal investigation.

Technology for coexistence and citizen security

Cameras to improve coexistence and citizen security:

- Cameras to improve surveillance and control.
- Facial recognition cameras for criminal prosecution.
- Cameras concentrated on critical points in the cities.
- Cameras integrated to organizational processes.
- Cameras with specialized software for vehicle identification and license plate recognition.
- Cameras for police procedures to increase the protection of human rights.

Remotely piloted aircraft (RPAS) "drones" for surveillance of districts, municipalities and villages:

- Territorial entities may acquire unmanned aircraft to equip police stations, in order to increase surveillance of critical points. The command center of the surveillance police service is the police station.
- A flight plan will be designed by the Sectional Police Strategic Information Center - CIEPS-, in coordination with the air service of the National Police and the corresponding station, in accordance with the established legal requirements.

Technology to prevent and provide a faster and more effective response:

- The analysis capabilities of the Crime Observatory and the DIJIN's National Criminal Analysis Center should be strengthened.
- Processes and specialized software for measuring response times to citizen requests and health services.
- The National Police will strengthen the Sectional Police Strategic Information Centers -CIEPS-, as a useful tool for geo-referencing and focusing crime at the territorial level, so that a better programming of police activity and the execution of localized prevention actions can be carried out.
- The National Government will strengthen technological capacities to generate better police, judicial, penitentiary, road and corrective measures statistics, in order to design indicators for the management of coexistence and citizen security.

Cyber-safe citizens

- Prevention of cyberspace crimes.
- Prosecution of cybercriminals.
- Institutional articulation against cybercrime.

General disarmament

- Guns are not a right.
- Prosecution of illegal possession and carrying of firearms.
- Effective control of licensed firearms.

Concentration of efforts on high-impact crimes

- Achieve and sustain an irreversible reduction of homicides.
- Deny spaces to urban trafficking and drug consumption.
- Defeat theft in all its forms.
- Strengthen the prosecution and severe punishment of crimes against liberty.

Citizen security for high-risk populations

- Protection of children and teenagers.
- Protection of women against violence.
- Protection of social leaders.
- Protection of persons with disabilities.
- Guarantee the rights of the LGBTQ community to ensure a peaceful coexistence.
- Implementation of measures against xenophobia.

Citizen security in the countryside

- Integrated rural security system.
- Integration of the capabilities of the National Police and the Military Forces: the security of urban centers is the responsibility of the National Police and in rural areas corresponds to both the Police and the military forces, within the scope of their competence and in accordance with the distinction of roles and missions.

Ethnic models of coexistence

- Recognition of models for the coexistence and security of indigenous peoples.
- Relational protocols.

Strengthening justice and coexistence

Local and rural justice models: Alternative methods of conflict resolution.

- Formal justice.
- Ethnic justice.
- Restorative justice.
- Transitional justice.

Integrated centers for justice.

Prison capacity.

The right to protest and riot control

- Governors and mayors as the first police authorities in the departments, districts and municipalities must guarantee the right to protest, and facilitate peaceful citizen expressions that are carried out in the exercise of said right.
- The National Police must fulfill its constitutional function regarding demonstrations that constitute an exercise of the right to protest, with a focus on protecting and guaranteeing them.
- Riots, acts of violence, or vandalism are not protected under the right to protest, on the contrary, these are behaviors that negatively impact the exercise of this right. In these scenarios, the National Police must act to defend the right to protest and protect the rights of citizens.

Military assistance

- Exceptional.
- Temporary
- It is a presidential decision

New institutional layout for coexistence and security

- Institutional responsibility regarding coexistence and citizen security.
- National Council for Coexistence and Citizen Security.

- Territorial instances of coexistence and citizen security.
- Security Secretariats.
- Coordination with the National Security Council.
- Presidential Council for National Security.

2.2. Security, Defense and Citizen Coexistence Policy - Guarantees for Life and Peace 2022-2026

It is a security regulation that will be executed in Colombia for the coming years, issued by the current government on April 25, 2023 and being circulated for its implementation.

The Security, Defense and Citizen Coexistence Policy "Guarantees for Life and Peace. 2022-2026" is based on the concept of human security and its main purpose is the protection of life.

The challenge for the Defense and Security Sector is to develop and materialize actions focused on the human person, in a multisectoral, contextualized, integral and preventive manner, to protect life in urban and particularly rural environments, through the prevention, dissuasion, persecution and combat of the social control exercised by national and transnational criminal organizations in rural areas as well as in urban centers.

Specific objectives that will be accompanied by strategies and actions to leverage their implementation process:

1. Provide security and protection conditions for life, personal integrity and patrimony, with special emphasis on territories under dispute with criminal organizations.
2. Contain deforestation and contribute to the protection and preservation of biodiversity and water resources.
3. Safeguard territorial integrity, sovereignty, national independence and constitutional order.
4. Strengthen the human talent, legitimacy and capabilities of the Public Force to support the transformation of the territories.

Through the Strategic Sector Plan (Spanish acronym PES) 2022-2026, a roadmap for the strategic planning of the Security and Defense Sector, the progress and fulfillment of the proposed objectives will be followed up and monitored.

1. Strategic Framework

The current Security, Defense and Citizen Coexistence Policy bases its purpose on the concept of human security, which, according to Law 2272 of 2022 (Total Peace Law), human security was conceived to:

“[...] protect people, nature and sentient beings, in such a way that it enhances human freedoms and the full realization of the human being through the creation of social, environmental, economic, cultural and Law Enforcement policies that together provide human beings with the cornerstones of survival, livelihood and dignity” (unofficial translation).

2. Diagnosis

The national government recognizes as one of its main security problems the humanitarian abuses that occur mainly in rural areas of the country, these constitute violations of International Humanitarian Law caused by illegal armed groups.

A common element was found to be the urgent need to address, as a priority, the problem of insecurity in rural areas. Among the points to be highlighted, as a result of the national and regional discussions held in the territories, are the following:

- » Persistence and increase in human rights violations and breaches of International Humanitarian Law as a result of the expansion and regrouping of illegal armed actors into rural areas and land border zones.
- » Fragmentation and outsourcing of illegal armed actors, creating new dynamics of social, economic, cultural, environmental and territorial control.
- » Special impact on poor women, heads of household, who are used as weak links in criminal chains, such as drug trafficking.
- » Diversification of income from illegal economies and transit to legal economies, with an increase in the exploitation of coal and gold, livestock, agricultural industry, tourism, construction, etc.
- » Increase in human trafficking networks, sexual exploitation of migrant women, use of migrant labor in illegal economies, requiring greater control of the opening of the border.
- » Average annual increase in coca cultivation, increase in productivity, new production techniques.

3. Principles

1. Effective protection. The strategies, operations and other actions related to this policy must be conducive to the results, always oriented to fulfill the objective of this policy: protecting life.
2. Adaptability. Adapting strategies and means to the changing reality of threats, reading in an appropriate way the territorial and urban contexts, and making the devices in the field more flexible.
3. Differentiation and prioritization. Differentiate social actors in the field, according to their risk levels, and in accordance with the changing situation of vulnerability and hazards. This implies the need to prioritize rural and urban territories.

4. Objectives

General objective: To protect the lives of all the country's inhabitants by creating safe conditions in urban and particularly rural environments, and recovering control of the territory to free society from violence.

Specific Objectives: 1. Provide security and protection conditions for life, personal integrity and patrimony, with special emphasis on territories under dispute by criminal organizations. 2. Contain deforestation and contribute to the protection and preservation of biodiversity and water resources. 3. Safeguard territorial integrity, sovereignty, national independence and constitutional order. 4. Strengthen the human talent, legitimacy and capabilities of the Public Forces to support the transformation of the territories.

5. Strategies to guarantee security and protection conditions

STRATEGY FOR SECURITY AND PROTECTION CONDITIONS: To provide the right security conditions for the protection of life, personal integrity and patrimony, with special emphasis on territories under dispute by criminal organizations. This policy focuses on confronting multifaceted crime and its most significant desired effects include: the elimination of violence against the civilian population and the full exercise of the social rule of law in the territories.

STRATEGY TO ADVANCE IN THE NEW MODEL OF COOPERATION BETWEEN NATION AND TERRITORY: Participate, through the National Police, in the design and formulation of comprehensive plans for security and citizen coexistence, which allow strengthening capacities in terms of prevention and police service. Continue and strengthen the implementation of Law 1801 of 2016, National Code of Security and Citizen Coexistence (Congress of the Republic, 2016), in coordination with the other responsible institutions and authorities.

STRATEGIES FOR THE PROTECTION AND PRESERVATION OF BIODIVERSITY AND WATER RESOURCES: Hinder deforestation and contribute to the protection and preservation of biodiversity and water resources, actions to defend and protect the environment, its ecosystems and the species that comprise it, in accordance with the mission of the Public Force and its role of contributing to the preservation of natural resources.

STRATEGY TO CONTRIBUTE TO THE MANAGEMENT OF CLIMATE CHANGE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: Recognizing the importance of managing climate change and the importance of implementing actions to protect the environment, the Security and Defense Sector will contribute to this strategy based on a "National Maritime and River Strategy", which will consolidate Colombia as a bio-oceanic power and attack, affect and weaken the strategic nodes of the criminal systems that affect the country's waterways.

STRATEGY TO COMBAT ILLICIT EXPLORATION OF MINING DEPOSITS Illegal exploitation of mining deposits by illegal armed groups, as presented in the diagnosis of this policy, has negatively impacted the environment, especially water sources and, consequently, the ecosystems in which these criminal activities are carried out.

STRATEGY TO PROMOTE AN INTERNATIONAL AGENDA FOR SECURITY AND DEFENSE: Continuing to strengthen bilateral and multilateral relations with neighboring countries, as well as with traditional partners, while generating strategic alliances that allow for a comprehensive response to common interests, will be key aspects in advancing towards the achievement of the objectives of this policy.

STRATEGY TO SUPPORT THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF TERRITORIES: Taking into account the capabilities of the Military Forces and sectorial companies, as well as their capacity for deployment in the territory, the Defense and Security Sector will deploy actions, in coordination with other State entities, to contribute to the processes of territorial transformation in order to promote the generation of economic, social, cultural and ethnic development.

NATIONAL POLICE TRAINING PROGRAMS ON CITIZEN SECURITY ISSUES¹⁸⁵

Curricular program delivered by DIEPO -Dirección de Educación Policial de Colombia, these programs require adjustments according to the new security policy - Total Peace and Human Security.

The following training programs are available to the National Police, for consultation, please review Annex 3 which contains the contents, objectives, competence and academic structure.

1. DIPLOMA IN COEXISTENCE, CITIZEN SECURITY AND PREVENTION.
2. DIPLOMA IN CITIZEN SECURITY AND PUBLIC POLICY.
3. DIPLOMA IN POLICE, CITIZEN SECURITY AND PUBLIC ADMINISTRATION.

To summarize, this is the response of the Colombian State to the critical issues of violence and public (in)security in its society.

¹⁸⁵ <https://policia.edu.co/estudios-en-servicio-de-policia/>

CHAPTER VII

CITIZEN SECURITY IN RURAL COLOMBIA: SECURITY AND CITIZEN COEXISTENCE INEFFECTUAL POLICIES AND A PROPOSAL FOR A SPATIAL ANALYSIS OF THEIR CONTEXT

*Pedro Arenas, Isaac de León Beltrán, Santiago Garre y Boris Ramírez*¹⁸⁶

Introduction

Colombia has one of the most rugged and harsh rural geographies in the world. This condition has been observed as one of the first generation threats to human security¹⁸⁷ and a key factor for the proliferation of subversive armed actors such as the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) -today a political party called COMUNES- and the still active Ejército de Liberación Nacional (ELN), to cite two examples. The lack of road infrastructure development and connectivity in rural Colombia are also key factors for the proliferation of illicit economies, which, as described by Skaperdas¹⁸⁸, becomes a determining factor in the economic policy of organized crime.

Therefore, it was considered interesting to analyze public policy on security and citizen coexistence in order to show whether or not national governments have been able to incorporate the rural variable and its diversity as a key element for the provision of the public good of security.

The public policy review is followed by a spatial analysis of the criminal context in Colombia's rural environments. This analysis has several purposes: first, to provide an overview of the main criminal problems that affect the rural geography of the Andean country and which should be addressed by the Carabineros and Environmental Protection Directorate of the National Police (DICAR-PONAL). Secondly, this analysis builds, both for decision makers and for DICAR, a set of strategic guidelines to address the problems of rural security and citizen coexistence, as well as to optimize the deployment of the available force of the same directorate. Finally, spatial scrutiny makes it possible to identify

¹⁸⁶Co-founder of the Viso Mutop Corporation, former Mayor of San José del Guaviare in Colombia and former Colombian Congressman; Industrial Engineer, philosopher and economist, Master in Econometrics and PhD in Legal Sociology; Degree in Law from the Pompeu Fabra University of Barcelona, Degree in Political Science and Administration from the Carlos III University of Madrid; and, Industrial and Cadastral Engineer from the Francisco José de Caldas University, ORCID Code:0000-0003-4302-1269, respectively..

¹⁸⁷ Rodríguez, E. M. 2009. «Seguridad Humana para Colombia. Del enfoque normativo al cambio sustantivo.» *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Repensar la Democracia, Inclusión y Diversidad. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Málaga (Spain).

¹⁸⁸Skaperdas, S. 2001. «The political economy of organized crime: providing protection when the state does not.» *Economics of Governance*, vol. 2 No. 3 173-202.

organized crime clusters where there are high levels of convergence of the different illicit economies present in rural areas. Based on the identification of these enclaves where criminal ecosystems have proliferated substantially, an exercise of analysis of institutional trust is offered. The purpose is to analyze whether the rural police service can generate public confidence in the police force deployed in rural contexts with the presence of criminal economies.

Research hypothesis and methodology

Colombia is at a historic crossroads. The nation's current political situation is focused on the process of building Total Peace and, in parallel, on the implementation of the comprehensive rural reform contained in point one of the Peace Agreement reached with the FARC-EP¹⁸⁹. In this context, rurality is presented as the determining scenario for the success or failure of any attempt to create the conditions that will enable the building of a stable and lasting peace.

In light of the above, it is considered essential to look at public policies on security and coexistence in order to understand whether the problematic dimension¹⁹⁰ of rural environments has been integrated into their formulation. In addition, the analysis and evaluation of public policies is conceived as a discipline of political science¹⁹¹ that allows us to affirm whether the instruments formulated, understood as a result¹⁹² have been able to understand and integrate rural contexts and their security problems. Finally, from an eminently descriptive approach, we seek to analyze and bring forth knowledge about the possibility that these public policies have been able to provide around the public problem the elements that Ordóñez-Matamoros¹⁹³ determines as key to address it: institutional expertise, the availability of timely or adequate resources and the political will to provide a solution. Some of the research questions posed in this paper revolve around these issues: do recent public policies on defense, security and coexistence respond to the challenges posed by Colombia's rurality? Do public policy instruments have the appropriate resources to integrate security problems in the country's rural contexts?

Keeping the above in mind, it is worth clarifying the need to make some conceptual observations. Although it is clear that there is a clear delimitation between the concepts of national security and citizen

¹⁸⁹Oficina del Alto Comisionado de Paz. 2016. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana: Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP. Paz Total es una apuesta de la política pública del actual gobierno que adelanta mesas de negociación con grupos armados distintos a las FARC EP. Author's note.

¹⁹⁰Dubnick, MJ. & Bardes, BA. 1983. *Thinking about public policy, a problem-solving approach*. John Wiley and Sons.

¹⁹¹Roth, AN. 2002. *Políticas públicas: formación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

¹⁹²Parsons, W. 2007. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. México: FLACSO, sede académica de México.

¹⁹³Ordóñez-Matamoros, G. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

security and coexistence, in practical terms and in the specificity of the Colombian case, the margins become difficult to see. Moreover, if we resort to the conceptualization made by public policies, the confusion is even greater. As pointed out by Hugo Acero¹⁹⁴, in Colombia, due to the long-lived armed conflict and the high levels of organized crime, there has been a recurrent management that integrates police and military response to problems of security and citizen coexistence. So much so that at the regulatory and public policy level, the capacity to generate preventive strategies has been ignored for decades and the public force has been systematically relegated from its primary role in addressing security issues. This has resulted in a kind of highly militarized public force that has privileged the legitimate use of violence over development policies that integrate citizen demands and activate mechanisms for the social prevention of violence and crime. Acero himself states that in Colombia "a particular vision prevailed that privileged the legitimate use of arms, the violent resolution of conflicts and coercive responses to these problems and in some cases to social conflicts, over preventive and comprehensive actions"(unofficial translation).

All of the above has meant that, just as in most countries of the world there is a clear division between threats to national security and threats to citizen security and coexistence, the Colombian case does not observe this conceptual boundary either in the theory or in the practice of the provision of the public good of security. This has resulted in the assignment of non-classical functions and competencies to the Armed Forces and the National Police. This explains why we find police units developing quasi-military capabilities and military force units performing police functions.

Consequently, the analysis of public policies cannot be reduced to the policy of citizen security and coexistence, but rather prescribes the need to analyze security and defense policy as well. This evaluation exercise, as previously mentioned, seeks to identify the objectives, strategies and plans that understand and respond to the problems of security and coexistence in rural environments.

The next methodological element of this work is based on the spatial representation of the data representing the problems of security and coexistence in rural environments collected by the National Police's Directorate for Carabineros and Environmental Protection (Spanish acronym DICAR). We have circumscribed to the strategic lines of interest of DICAR because in them we identified the main crimes that are particularly rural in nature. In addition, according to Article 13 of Decree 113 of January 25, 2022,¹⁹⁵ it is the operational directorate that, attached to the National Police Service Headquarters, has

¹⁹⁴ Acero, H. 2004. *Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

¹⁹⁵ The sections of the aforementioned precept that justify the proposed approach are included here:

Article 13. Directorate of Carabineros and Environmental Protection: It is the dependency of the National Headquarters of the

the mission to prevent and control crimes related to the environment and natural resources, as well as the direction and provision of police services, including surveillance, in rural environments. Thus, the strategic work of DICAR has been identified to develop the analysis and provide a strategic understanding of the main threats to rural citizen security that will allow for the most effective deployment of the available force: less than 7,000 men and women carabineros. This Police Directorate must serve all of rural Colombia, that is, about 97% of the national territory.

Based on the above, the research question that arises is: can the spatial analysis of criminal events within DICAR's competencies guide a strategic deployment of the limited manpower available to the Directorate?

Finally, an exercise is proposed to analyze trust in the police service in prioritized rural environments according to the convergence of several lines of work of DICAR. From the spatial analysis it is possible to infer a set of areas of the country with a high convergence of criminal phenomena. By means of a set of structured information collection instruments, during the year 2021, 1,136 surveys were applied in 16 municipalities where the Peace Agreement between the State and FARC is being implemented; these are the municipalities that have a Development Plan with a Territorial Approach (Spanish acronym PDET). In an attempt to understand the needs of the police service in this type of context, a process of analysis of the functionality of this public service for the generation of institutional trust was developed. At this point, the research hypothesis proposed is that the police service is sensitive to criminal economies, but this does not imply that citizens do not expect an effective service regarding basic issues such as land restitution and attention to homicides. This is true even in territories with a large number of hectares of coca.

To summarize, we address the key elements of a policy according to Ordóñez-Matamoros:

Police Service responsible for planning, directing, developing, supervising and evaluating the activities of prevention and control of crimes related to the environment and natural resources; as well as the deployment of capacities in the territory to contribute to public safety, in compliance with the constitutional mission. The Carabineros and Environmental Protection Directorate will perform the following functions:

1. To direct the police service with a focus on the prevention and control of crimes related to the environment and natural resources, strategic assets and oil infrastructure, in accordance with the mandates and guidelines of the Government. National, in accordance with institutional policies and capabilities.
2. To propose strategies for the prevention and control of environmental and related crimes; as well as the development of prevention and control actions that contribute to public safety, in accordance with the constitutional mission.
6. To contribute from the mission of the Carabineros and Environmental Protection Directorate to the National Police Service Headquarters, in the direction of the police service.
6. To contribute from the mission of the Carabineros and Environmental Protection Directorate to the National Police Service Headquarters, in the direction of the police service and the provision of the police surveillance service.
8. To manage the information systems of the Carabinieri and Environmental Protection Directorate as a basis for analysis to enable decision making.

1. Institutional expertise to address the problem, that is, to identify whether Colombia's rural environments and the various security and coexistence agendas are integrated into policies at the national level.
2. The availability of the necessary means to address the rural problems that have been defined. Here we offer a spatial analysis exercise to identify the security and coexistence problems that most seriously affect the rural environments that fall under DICAR's responsibility in order to reorient a limited deployment of the force.
3. Finally, an evaluation of whether the provision of resources is perceived by the communities as a solution, albeit an incipient one, to the criminal ecosystems present in rural Colombia.
4. Undoubtedly, this leads us to formulate a set of recommendations that can validate in the future if there is the political will to solve the public problem.

Defense and Security Policy (Spanish acronym PSD)¹⁹⁶

As has already been noted, the Colombian case is atypical in relation to the provision security due to the long armed conflict and the proliferation of criminal actors organized around a broad illicit ecosystem. This situation has generated, as we have seen, an absence of delimitation between threats to national security and threats to citizen security and coexistence.

Hence the need to review not only the citizen security and coexistence policy, but also to integrate the security and defense policy into our analysis. As the purpose of the policy states, it seeks to "generate the conditions of security and coexistence that preserve and enhance national interests". Undoubtedly, this is something that would be difficult to achieve in countries where the distinction between the dimensions of citizen security and national security are clearly delimited.

It is certainly a policy that from its semantics is built from a defense logic, a military logic, rather than from a logic of coordination of spaces with the citizenry. At the same time, it integrates a vision of citizen security with permanent mentions to crime, organized crime and the need to build legality. On the other hand, during the government of Iván Duque, for example, a vision of rural territories was incorporated without mentioning them when indicating issues such as moving "from military control to institutional control of the territory" or "preserving and defending water, biodiversity and natural resources as strategic assets of the Nation".

¹⁹⁶ The Defense and Security Policy - For legality, entrepreneurship and equity can be read in Spanish at https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

In both strategic objectives there is a reference, not express, to the need to address rurality. Other indirect mentions to rural environments are contained in strategic objectives two and five, "to protect the population and contribute to its wellbeing" and "to consolidate security for legality and contribute to entrepreneurship and the achievement of equity" (unofficial translations) respectively.

a. Coexistence and Citizen Safety Framework Policy 2018-2022¹⁹⁷

Unlike the PSD, the Coexistence and Citizen Security Framework Policy has a strong focus on citizen security. Although it contemplates military assistance (strategic line nineteen), this is conceived in an exceptional manner, limited in time and by means of a presidential decision. Likewise, elements such as the creation of the National Council for Coexistence and Citizen Security allow us to believe that there is, on the part of decision makers, a political will to delimit the dimensions of national security and citizen security.

In relation to the proposed object of analysis, great progress has been made in this area. Up to three specific objectives incorporate the rural dimension in an exhaustive manner:

- *Strategic Objective 5.* Provide reinforced protection to populations especially affected by violence and crime, particularly children and adolescents, women, social leaders and indigenous peoples.
- *Strategic Objective 7.* Dismantle common organized crime groups and transnational organized crime groups with urban and rural presence.
- *Strategic Objective 10.* Achieve a culture of legality in districts, municipalities and villages, with territorial authorities responsible for coexistence and security.

Likewise, there are a set of strategic lines of action aimed at addressing rural security and coexistence problems:

- *Strategic line 7.* New surveillance and control model for safe districts, municipalities and villages:

7.3. Effective surveillance and control in districts, municipalities and villages.

- *Strategic line 15.* Citizen security in the countryside:

15.1. Future zones

15.2. Integrated Rural Security System.

15.3. Integration of National Police and Military Forces capabilities.

- *Strategic line 16.* Ethnic models of coexistence:

¹⁹⁷ The Coexistence and Citizen Safety Framework Policy 2018-2022 can be consulted at: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>

16.1. Recognition of models for the coexistence and security of indigenous peoples.

16.2. Relational protocols.

16.3. Ethnic police training programs.

The above shows a clear intention of the executive branch to incorporate the rural dimension in the formulation of public policy. This does not mean that in terms of implementation the policy has succeeded in transforming local rural realities. As is usually the case with public policies, there is no clear road map of how and by whom the policy lines will be implemented, much less with what resources they will be financed. Although the policy incorporates a checklist for its implementation, it was not possible to verify which territorial entities comply with it. The same happens with the guideline that invites articulation with territorial management.

At this point it should be recalled that a weakness in the institutional layout¹⁹⁸ of the territorial security management model is related to the funds of the territorial entities¹⁹⁹. We could summarize it graphically, for example, in what has been called the FONSET paradox in the sixth category municipalities (those with lower population density, higher levels of poverty and low tax collection capacity). As stated in Pérez's work, let us suppose that, in these territorial entities, the annual ceiling of unrestricted tax revenues of 15,000 legal minimum monthly salaries in force (hereinafter, LMMS) had been reached and that the entire budget had been entirely allocated to the contracting of public works. In this unlikely scenario, the FONSET of the territorial entity in question would collect less than 600,000,000 COP/year (which is equivalent to about 135,000 US per year for a municipality with less than 50,000 inhabitants). That said, is it plausible, with those resources, to implement effective municipal security and citizen coexistence policies? Thus, the financial factor of the Framework Policy becomes an even more strategic element to achieve its purposes, and its absence invites us to think about its current results.

b. The security policies of the government of Gustavo Petro Urrego. Security, defense and citizen coexistence policy. Guarantees for Life and Peace 2022-2026.

This policy integrates in the same planning instrument both the dimensions of citizen security and national security, both circumscribed within the scope of public security. The policy begins with a diagnosis that differentiates between actors and violence in rural and urban environments, and then sets

¹⁹⁸ Colombia suffers from a lack of decentralization, although the 1991 Constitution defined guidelines in this direction. The territorial entities are the nation, governors' offices and mayor's offices. Progress is yet to be made in regions and provinces, as well as in indigenous territorial entities. The norm warns that in the municipality, the popularly elected Mayor is the chief of police.

¹⁹⁹ Pérez, B. 2015. Territorial management of citizen security in the framework of the transition to peace in Colombia. Bogotá: Cuadernos Análisis FESCOL 3/2015.

out the challenges in terms of defense, security and citizen coexistence. It is important to mention that the policy is conceived from a human security approach, which automatically implies integrating a set of dimensions that were not incorporated in the policies of the previous government.

For the purpose of this paper, it is essential to carefully read the principles that inform the policy. In particular, principles two to seven, which incorporate new elements aimed at transforming the security paradigm:

- *Adaptability*. This implies an adaptation of strategies and means based on territorial contexts.
- *Differentiation and prioritization*. The need to differentiate and prioritize according to social factors, risk levels and vulnerability situations. This allows understanding the diversity of territories and security situations. An element that has no precedent in public security policies in Colombia.
- *Prevention*. Prioritize prevention, in accordance with the logic of human security, in order to anticipate problems and threats in order to mitigate risks and the effects on the most vulnerable.
- *Gradualness*. This element is fundamental to the extent that it interprets the gradualness of actions to protect and combat threats in accordance with the effects. To a certain extent, this means recognizing the paradox of FONSET and incorporating a solution logic to this problem.
- *Participation*. The imperative need to incorporate community participation in the construction and evaluation of the security policy. This is innovative to the extent that it subordinates the institutional vision to that of the citizens. This makes it possible to build and agree on security agendas with territorial significance and thus place the political direction of the security policy at a second level.
- *Citizen leadership*. The fact that citizen leadership governs the security and defense sector is undoubtedly a break with Colombian tradition. As with any transformation process, this type of process requires great negotiating skills with the sector and high levels of political will.

In relation to the specific objectives of the policy, it is interesting to note the order that has been imposed. In first and second place is *the provision of security and protection conditions for life, personal integrity and patrimony, with special emphasis on territories under dispute by criminal organizations, and to contain deforestation and contribute to the protection and preservation of biodiversity and water resources*. The above over and above the objectives of legitimizing and strengthening the action of the security forces and safeguarding integrity and sovereignty. It can be seen that this is a declaration of priorities that also incorporates an order of priority between security and coexistence over national defense. Far from what one might think, the policy is capable of integrating both dimensions of public security, even the competence of the defense sector in Colombia.

In addition, although differentiated territorial agendas are not developed under the umbrella of its principles, it allows this process to be carried out through the territorial security management model. Similarly, it is possible to identify among its strategic lines those aimed at addressing the rural security agenda, which is identified with a broad spectrum of DICAR's competencies:

1. Strategies aimed at guaranteeing the restitution processes provided for in Law 1448 of 2011 as well as protecting social leadership in the territories. In addition, lines of action for the effective implementation of the Havana Agreement.
2. Strategies aimed at combating the illegal extraction of mining resources.
3. Lines of action aimed at combating deforestation in all its forms.
4. Strategies aimed at protecting the environment and natural resources.

In summary, it can be concluded that the rural security agenda, in general terms, is integrated differentially into the policy. The different thing is that the policy suffers from the typical problem of planning instruments. It reduces to two paragraphs how its implementation will be evaluated and monitored. It does not clearly assign institutional responsibilities and systematically avoids how it will be carried out. According to the authors, this is one of the keys to its eventual failure, as the defense sector is rife with resistance to change and transformation, so the lack of clarity in assigning responsibilities creates opportunities to evade compliance. Finally, it does not incorporate the necessary budgetary dimension for such an ambitious plan and does not describe how this policy will be applied at the departmental, district, municipal, and village levels. Undoubtedly, we are facing a declaration of intentions that does not reach the necessary institutional expertise and resource allocation to solve the problem.

The information analyzed has a security vision and data from other public administration sectors such as the Ministry of Agriculture and Rural Development are integrated in order to propose solutions in economic and social terms. In this regard, it is worth noting that the Carabineros and Rural Security Directorate usually hires professionals in agricultural production in order to facilitate the rapprochement between the National Police and farmers through technical assistance programs. This is an understanding of the problems of coexistence and security that assumes the existence of an economic substratum that explains law-breaking behavior.²⁰⁰

The spatial coincidence of criminal economies demands an updating of the capacities of the National Police, other entities of the National State and subnational entities to confront factors such as the armed

²⁰⁰ <https://www.policia.gov.co/direcciones/carabineros>

actors that participate in and regulate illegal markets. This updating of capacities may imply a conceptual renewal of the way in which the National Police understands rural security problems in terms of the distinction between national security and defense vs. coexistence and citizen security. And for this it is convenient to know the available data, which is part of the institutional expertise of the State.

The recognition of the national level and the subnational level of the State is relevant because the State's capacities are materialized through concrete organizational capacities that are deployed in terms of public officials and budget; the State's employees and budget are resources that are combined in accordance with the public policies described above, i.e., the provision of means to address rural security problems. In that sense, the identification of rural security problems in Colombia should take into account the number of police officers and the budget allocated to comprehensively address the other variables associated with the criminal economies operating in the rural sector; of course, this is only possible if it is accepted that organized crime regulating the criminal economies of drug trafficking, to cite this case, should not only be addressed as a matter of criminal law.

Phenomena of interest for rural security: the perspective of the Carabineros and Rural Security Directorate of the Colombian National Police.

The following are the crimes and citizen security problems prioritized by DICAR: i) Illegal extraction of minerals; ii) Land restitution; iii) Cattle theft; iv) Deforestation; v) Rural homicide; vi) Theft of hydrocarbons. It is worth noting that illicit crops are incorporated into the analysis thanks to data prepared by the Ministry of Justice and Law and the National Police's Anti-Narcotics Directorate. It is worth noting that data on illicit crops are not easily integrated into the analysis of rural security because there is an organizational structure of the Police —created since the 1980s— that has the legal power and authority to operate on the drug problem. The following is a preliminary analysis of the phenomena of interest.

Illegal mineral extraction refers to the exploitation of mines without compliance with environmental regulations and without the application of tax law. This is a criminal economy consolidated and regulated by Organized Armed Groups (GAO), i.e. criminal organizations with the capacity to sustain military operations and exercise territorial control. This criminal economy provides employment to small-scale miners and demands significant capital investment in machinery that allows for the extraction of valuable minerals such as gold. The areas where illegal mining is taking place are areas —polygons— found in DICAR's spatial databases. It is worth noting that legal mines with a mining title issued by the Ministry

of Mines are usually very close to the illegal mining. This is a spatial coincidence that illustrates how criminal economies coexist with legal economies.

Land restitution is a matter of interest for rural security and the police because access to rural land has been identified as one of the causes of the armed conflict. Landowners, cattle ranchers, guerrillas, paramilitaries, drug traffickers and overreach by state security forces have impacted the struggle for control of land and caused more than eight million displaced persons in the period 1985-2023.²⁰¹ There is a public entity that leads the process of land restitution to peasants who were dispossessed of their land in the last decades, which is the Unit for Land Restitution that is part of the Ministry of Agriculture. The Unit carries out proceedings in the rural sector to comply with the orders of the judges and therefore requests the support of the Carabineros and Rural Security Directorate in order to minimize the risk of violence. This judicial and administrative support exercise is recorded in the National Police databases. The land problem is related to a market in which land use rights are transferred, which can be done with or without the effective transfer of the cadastral title of ownership. There is historical evidence of the violence of this market.

On the other hand there is testimonial evidence that cattle theft has increased and that there are criminal organizations with the logistical capacity to move large quantities of cattle from one region to another and even control the slaughter and distribution of the meat. This activity is also associated with the presence of organized armed groups and is widespread in the country.

Deforestation is a matter of interest for rural security because the preservation of biodiversity, water and the environment have been identified as strategic issues for the Colombian State. Deforestation is measured by an entity specialized in the analysis of satellite photographs; the entity is called Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Institute of Hydrology, Meteorology and Environmental Studies). It identifies the deforestation polygons and delivers them to DICAR. According to police analysis, there are financiers of deforestation that need to be identified. It appears that deforestation is explained by the expansion of the agricultural frontier for the planting of legal or illegal crops, as well as land appropriation.

Rural homicides are registered with the Colombian National Police by assigning the coordinates where the body is inspected. A homicide is classified as rural if it is located in the rural zone of each municipality; this is a distinction made by the National Police based on cadastral information. The coordinates of rural homicides make it possible to measure the average distance between each datum.

²⁰¹ <https://www.unidadvictimas.gov.co>

Thus, the areas of influence of rural homicides can be estimated. This is a particularly relevant variable because homicides may be the result of the interaction between actors involved in various criminal economies. This interpretation of the connection between homicides and criminal economies allows us to analyze how each illegal market can produce more or less violence.

Finally, there is the theft of hydrocarbons. This variable is associated with the drilling of oil pipelines in order to illegally market petroleum derivatives and with the extraction of gasoline for processing coca leaf, among other uses. Gasoline is an input for the manufacture of cocaine and is sometimes controlled by the authorities in drug-producing municipalities.

Spatial coincidence of phenomena of interest to DICAR

This section presents a set of propositions on the spatial coincidence of phenomena of interest for rural security. Coincidence is relevant because it allows us to analyze the way in which the phenomena interact in each region of Colombia. This is important from a public policy point of view because it allows differentiating the efforts of the State in specific territories. A previous fundamental aspect is the rural area in which the phenomena of interest have been detected. A calculation of the areas and their overlap yields the following results:

Areas in which relevant rural security phenomena takes place²⁰²

Issue	Hectares	% of National Territory
Restitution	5.621.048	4,9%
Cattle theft	4.877.871	4,3%
Rural homicides	4.629.531	4,1%
Cattle theft/Rural homicides	3.044.090	2,7%
Restitution/Rural homicides	1.744.551	1,5%
Illegal extraction	1.667.566	1,5%
Restitution/Cattle theft	1.321.316	1,2%
Restitution/Cattle theft/Rural homicide	1.175.729	1,0%
Illegal extraction / Rural homicide	703.928	0,6%
Hydrocarbons theft	557.863	0,5%
Cattle theft / Illegal extraction / Rural homicide	299.626	0,3%
Restitution/ Illegal extraction	299.520	0,3%
Rural homicide / Hydrocarbons theft	228.409	0,2%
Others	1.254.513	1,1%

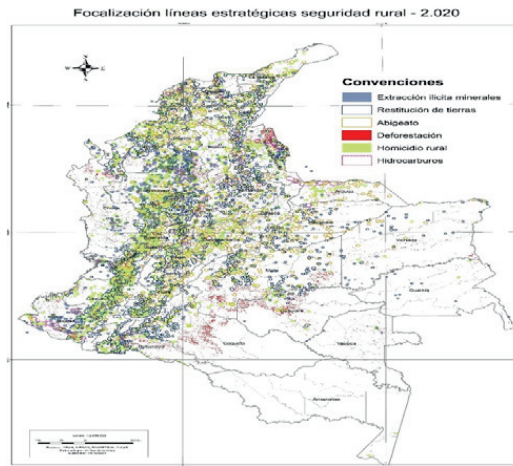
This calculation makes it possible to compare the number of rural hectares in Colombia vs. hectares in which phenomena of interest are registered. Colombia has 114 million hectares and only 24.2% of them have security and coexistence problems. Author's creation.

²⁰² The areas were calculated using a Geographic Information System from the intersection of the areas of influence of each phenomenon of interest.

By combining the overlay of the areas yielded by the Geographic Information System with a visual inspection of the maps, some working propositions can be formulated. The following are the propositions constructed from several maps built with the DICAR data:

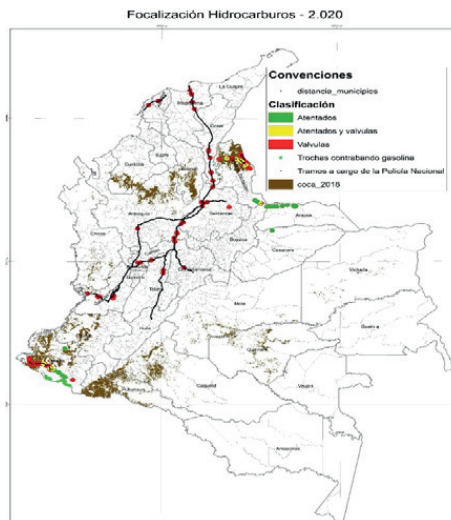
- A. There is no spatial coincidence of all rural security phenomena of interest in the same territories.
- B. Rural homicide tends to coincide with the other phenomena of interest; but there are some territories in which rural homicide is not explained by the aforementioned factors.
- C. Deforestation shows a special autonomy in its distribution. In the Amazonian territories there is a large number of deforested areas, but without the presence of other phenomena of interest for rural security.
- D. Illegal mineral extraction coincides with areas with high demand for land restitution. However, there are a few territories where illegal exploitation coincides with other phenomena such as homicide.
- E. Hydrocarbons theft is concentrated in the north of Colombia, in the department of Norte de Santander, and in the south in the department of Nariño. In both areas there is an oil pipeline that crosses coca crops. The map "Hydrocarbon Focus 2020" shows the oil pipelines, attacks on pipelines and the routes used to smuggle gasoline between Colombia and Venezuela.
- F. Cattle theft is a phenomenon that occurs in the area that coincides with the Venezuelan plains and on the Caribbean Coast. It may or may not coincide with the other phenomena of interest.
- G. It is worth calling attention to the concentration of homicides in territories where there are land restitution processes. Of a total of 3,926 homicides registered in rural areas, 1,215 coincide with restitution zones. This implies that 31% of rural homicides at the national level are committed in areas where there are land restitution processes. The percentage of participation increases when the municipality has been prioritized in the peace process with the FARC; in this case 37% of homicides are concentrated in peace municipalities where land restitution processes are underway. Of the homicides registered in Colombia, as of November 2020, there were 3,707 in rural areas, equivalent to 37%, reflecting an increase of 2% compared to 2019 (3,646), with high participation of Organized Armed Groups.

Map showing phenomena of interest to the DICAR



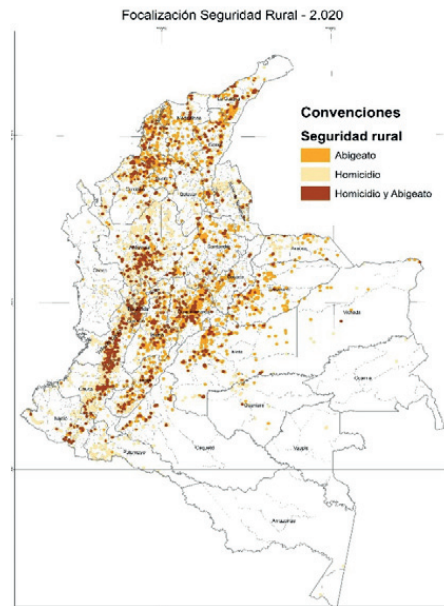
Source: National Police 2021

Map depicting interaction between oil theft, oil pipelines and illicit crops, pipelines and illicit crops.



Source: National Police 2021.

Map depicting the spatial correlation between cattle rustling and rural homicide.



Source: National Police. 2021.

Confidence in the national police in the context of criminal economies

The objective of this section is to present the results of a survey applied to a sample of citizens living in municipalities where the peace process between the FARC and the Colombian State is taking place. The survey contained several questions related to the perception of security. The most important is the following: "I feel safe when I am near a policeman in my community", which can be answered on the following scale:

- 1: Completely disagree;
- 2: Disagree;
- 3: Agree;
- 4: Completely agree.

This question is an approximation to the measurement of trust between municipality inhabitants and rural police officers; a higher value in the response will be interpreted as greater trust. In each municipality, citizens living in the urban and rural areas were selected through a random selection process. The surveys

were administered by trained interviewers and each survey was assigned an (x,y) coordinate. This coordinate was used to measure the distance between the respondent and the phenomena of interest. The following are the municipalities:

Municipalities in which the peace process between the FARC and the Colombian State is underway. Year of application of the surveys: 2021

	Frequency	Percentage	Accumulated percentage
Anorí – Antioquia	80	7,0	7,0
Barbacoas – Nariño	14	1,2	8,3
Belén de los Andaquíes - Caquetá	80	7,0	15,3
Cáceres – Antioquia	81	7,1	22,4
Cartagena del Chairá - Caquetá	80	7,0	29,5
Florencia – Caquetá	80	7,0	36,5
Ituango – Antioquia	80	7,0	43,6
Montelíbano – Córdoba	80	7,0	50,6
Orito – Putumayo	50	4,4	55,0
Puerto Asís – Putumayo	80	7,0	62,1
Puerto Caicedo - Putumayo	70	6,2	68,2
Remedios – Antioquia	80	7,0	75,3
San Vicente del Caguán - Caquetá	81	7,1	82,4
Segovia – Antioquia	80	7,0	89,4
Tarazá – Antioquia	81	7,1	96,6
Valdivia – Antioquia	39	3,4	100,0
Total	1136	100,0	

Source: Author's creation 2021.

The question was formulated with the objective of measuring the intensity of the correlation between citizens' perception of security in the presence of police officers and the phenomena of interest. In particular, it sought to measure whether the feeling of trust correlates positively or negatively with the distance to the following factors within a five kilometer radius: i) number of hectares of illicit crops; ii) number of homicide cases; iii) number of land restitution cases; iv) number of illegal mining cases; v) number of deforested hectares.

The five-kilometer radius was used to measure and count the phenomena of interest around each respondent. In this way, a statistical analysis model can be constructed using spatial variables.

The following is the most general expression of the trust measurement model between the police and the factors:

Trust in the police = f(General context of municipal violence, Context of violence and criminal economies within five kilometers, Context of violence and nearest criminal economies) + error;

The proposed model was calculated from Ordinary Least Squares, which is a method of estimating the relationship between variables where the value of the so-called regression coefficients is calculated for each of the variables. The following is the statistical expression for the multiple linear regression model (it is called multiple because it is used with a set of independent variables X that explain the behavior of a dependent variable Y). The decision to use variable Y as the dependent variable is a decision of the public policy makers:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \text{error};$$

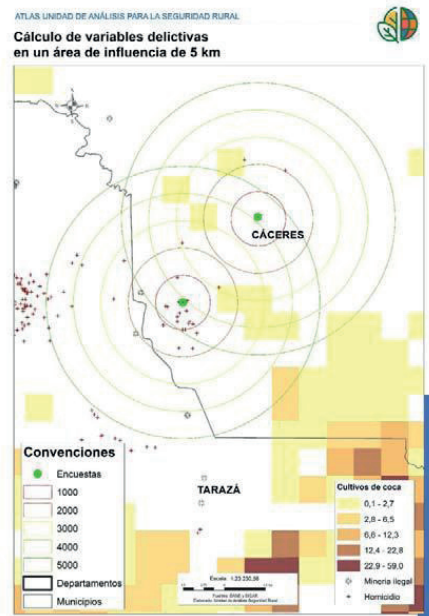
The estimation method allows measuring whether the coefficient β_i accompanying the variable X_i is statistically different from zero. If said coefficient is different from zero then the corresponding independent variable has a statistical correlation with the dependent variable and can be said to help explain changes in the variable of interest to the State; in this case it is the trust of citizens towards National Police officers working in the municipalities where the peace agreements with the FARC are implemented in a context of criminal economies. It is worth noting that the sign of the regression coefficients defines whether it has a positive correlation with trust (in which case the sign is positive) or whether it has a negative correlation with the same variable (in this case the sign is negative). The error variable is relevant because it shows the capacity of each of the models to explain the dependent variable as a function of changes in the independent variables.

In this exercise, three linear regression models are estimated and in each of them sociodemographic variables are included in order to detect whether age, time of residence in the territory, belonging to the community of victims of the conflict and the multidimensional poverty index affect trust in the police. The results show that the sociodemographic variables are not significant, i.e., they have no correlation with the trust that citizens place in the rural police.

The model that best explains trust is number three. Model 3 is based on the closest distance to the phenomena of interest for rural security such as criminal economies and also the distance to the main, secondary and tertiary roads to each respondent's home. It can be affirmed that Model 3 is the one that best explains the dependent variable because 32.3% of the changes in trust in the rural police depend on changes in the variables associated with the distance to the nearest criminal economies (whether these are events or polygons in which there are, for example, hectares of coca). It stands out from this result that distance to the nearest hectare planted with coca does not affect trust, nor does distance to the nearest

case of cattle rustling; only distance to the nearest case of restitution and distance to the nearest case of homicide increase trust in the police force.

Model 2 is the second in terms of fit capacity because changes in the independent variables explain 27% of citizens' trust towards police officers; Model 2 states that inhabitants' trust towards police officers depends on the count of events in a five-kilometer radius around each of the respondents; the following result is outstanding: trust towards the police decreases in the presence of hectares of coca and number of homicides but increases when events of accompaniment in land restitution cases are registered, that is, citizens expect the National Police to be able to fulfill some basic functions associated with the care of land property rights. The attached map shows an example of how variables were counted and measured in a five kilometer radius.



Source: Rural Security Analysis Unit, responsible for data collection and processing. DICAR, National Police, 2021.

In the last place is Model 1, which states that trust depends exclusively on the homicide rate and the rate of domestic violence reported in the municipality, i.e., these are variables that measure the general context of violence in each municipality. The first measures the general context of homicidal violence that usually manifests itself in public spaces and the second measures the violence that occurs against

women in private spaces. Model 1 finds that the homicide rate of the municipality decreases trust in the police, but it has a weak explanatory capacity; only 3.7% of the changes in the trust of the inhabitants of rural municipalities is explained by changes in the homicide rate of homicides, that is, the maximum expression of violence does not seem to have an impact on the dimension of institutional trust between citizens and police in rural contexts in Colombia. All of the above results can be affirmed with 95% confidence. The results are shown in the following table:

Multiple linear regression models in which the dependent variable is citizen trust in rural police officers in Colombia

	Model 1	Model 2	Model 3
R ² Adjusted	0,037	0,270	0,323
Goodness-of-fit test F	8,187	47,738	46,136
Significance of F	0,000	0,000	0,000
Number of observations	1136	1136	1136
Number of municipalities	16	16	16
	Standardized coefficients		
Sociodemographic variables	β 's (Sig. β)	β 's (Sig. β)	β 's (Sig. β)
Age	0,048 (.119)	0,044 (.101)	0,050 (.055)
Time of residence in the territory	0,103 (.001)	0,036 (.210)	0,027 (.337)
Do you belong to the Single Registry of Victims (RUV)?	-0,071 (.016)	-0,016 (.525)	-0,028 (.268)
Municipal poverty index	-0,103 (.001)	-0,232(.000)	-0,198 (.000)
General context of municipal violence			
Homicide rate 2019	-0,105 (.001)		
domestic violence rate 2019	-0,045 (.152)		
Context of violence and criminal economies 5km away			
Has coca 5km		-0,482 (.000)	
Homicide cases 5km		-0,139 (.000)	
Restitution cases 5km		0,113 (.000)	
Illegal mining 5km		-0,054 (.141)	
Has deforestation 5km		0,041 (.124)	
Closer context of violence and criminal economies			
dis_coca: distance to the nearest coca field			-2,178 (.287)
dis_abige: distance to the nearest cattle theft case			-0,674 (.305)
d_res: distance to the nearest land restitution case			3,631 (.000)
dis_hom: distance to the nearest homicide case			3,996 (.048)
dis_min: distance to the nearest illegal			0,437 (.517)

mining case			
dis_v1: distance to the nearest primary road			1,535 (.000)
dis_v2: distance to the nearest secondary road			0,784 (.272)
dis_v3: distance to the nearest tertiary road			-7,479 (.000)
Explanatory note: In Model 3, the variable distance to the nearest deforestation case was excluded due to collinearity problems. In the three models we did not include the theft rate and the number of cases of cattle theft within a five-kilometer radius because the variable is not consistent, i.e., it easily changes sign with small changes in the models.			

Source: Rural Security Analysis Unit, responsible for data collection and processing. DICAR, National Police, 2021.

In summary, there is statistical evidence to conclude the following: (i) socio-demographic variables - including poverty, age, gender and time spent in the municipality - do not seem to affect the trust of rural citizens towards the National Police in a context of criminal economies; (ii) the homicide rate of the municipality tends to decrease the trust of citizens towards the National Police; (iii) events occurring within a five kilometer radius affect the trust of inhabitants of rural municipalities towards National Police officers; the coca economy and the number of homicides in the same radius decrease trust while the capacity to attend to restitution cases increases it; iv) the distance to certain events that must be attended by the National Police increases citizen trust, such is the case of support to land restitution processes and attention to homicides; v) roads have a significant positive correlation with trust between citizens and police.

In summary, the spatial distribution of events of interest for citizen security and coexistence is correlated with trust between citizens and rural police. In this sense, even in the midst of the most consolidated criminal economies, citizens expect prompt attention from uniformed personnel.

IV. VENEZUELA AND ECUADOR

CHAPTER VIII
CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF UNIVERSITIES REGARDING SECURITY ISSUES
AND AIMING TO UNIFY EFFORTS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT AND SOCIAL
WELFARE IN VENEZUELA

*Elmo Bell-Smithe Durán*²⁰³

When speaking of security policies, they should be understood as actions and challenges aimed at the fulfillment of human rights, which include democratic, civil, political, economic, social, cultural and environmental rights, since the non-fulfillment or violation of these rights prevents minimum conditions, not only in the defense of the dignity of the person, but also the achievement of peace and social justice, which entails the human development of the population.

In order to facilitate the understanding of the subject in question, it is important to emphasize that Security and University Education, for the State, are conceived as a human right and a fundamental social duty, which is codified in the National Constitution, Title I Fundamental Principles, Article 3²⁰⁴, and establishes that Education is a fundamental process for the Republic to reach its goals:

Article 3. The essential purposes of the State are the defense and development of the individual and respect for his dignity, the democratic exercise of the will of the people, the construction of a just and peace-loving society, the promotion of the prosperity and well-being of the people and the guarantee of the fulfillment of the principles, rights and duties recognized and enshrined in this Constitution. Education and work are the fundamental processes to achieve these goals. (unofficial translation)

Likewise, in Title III of the Human Rights and Guarantees and Duties, Chapters I to IX, the principles of the Venezuelan State are typified in an extremely important matter for the subject that concerns us, such as Human Rights.

Consequently, the State Institutions with competence in Security are responsible for generating strategies oriented to such purposes, developed in Article 323, in which reference is made to the "National Defense Council" for being in charge of conceptualizing and implementing the strategies aimed at national defense, thus originating the military strategic concept of security conceived as the safeguard of territorial integrity, the geographic space and military defense, thus seeking the maintenance of internal

²⁰³ Rector of the Universidad Latinoamericana y del Caribe (ULAC) of the Bolivarian Republic of Venezuela; ORCID Code: <https://orcid.org/0009-0009-2552-8024>

²⁰⁴ Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Official Gazette No. 36.860, December 30, 1999. Likewise, Presidency of the Bolivarian Republic of Venezuela: Plan de la Patria: "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela" 2019-2025.

order and active participation in national development, on the other hand, it conceives the Armed Forces as a support for progress, prosperity and national growth, The military strategic concept is security conceived as the safeguard of territorial integrity, of the geographic space and military defense, thus seeking the maintenance of internal order and active participation in national development, as well as conceiving the Armed Forces as a support for progress, prosperity and national growth, based on the application of the aforementioned military strategic concept for the defense of the Nation.

Likewise, with regards to Internal Security, Article 332 establishes the basis for citizen security in the *Law of the Plan of the Homeland for the Economic and Social Development of the Bolivarian Republic of Venezuela, 2019-2025, which establishes the strategies related to national security in Objective 16: Promote just, peaceful and inclusive societies. Peace, justice, and solid institutions and also creates the Peace Quadrant Mission (11 quadrants).*

The aforementioned is codified in Title VII of the Nation's Security Article 323, Article 328 and Article 332, which establish:

Article 323. The Council of Defense of the Nation is the highest consultative body for the planning and advice of the Public Power in matters related to the integral defense of the Nation, its sovereignty and the integrity of its geographical space. For such purposes, it is also responsible for establishing the strategic concept of the Nation. Chaired by the President of the Republic, it is also composed of the Executive Vice-President, the President of the National Assembly, the President of the Supreme Court of Justice, the President of the Republican Moral Council and the Ministers of the defense, internal security, foreign affairs and planning sectors, and others whose participation is deemed relevant. The respective organic law shall establish its organization and attributions.

Article 328. The National Armed Forces constitute an essentially professional institution, without political militancy, organized by the State to guarantee the independence and sovereignty of the Nation and ensure the integrity of the geographic space, by means of military defense, cooperation in the maintenance of internal order and active participation in national development, in accordance with this Constitution and the law. In the fulfillment of its functions, it is at the exclusive service of the Nation and in no case of any person or political partiality. Its fundamental pillars are discipline, obedience and subordination. The National Armed Force is composed of the Army, the Navy, the Air Force and the National Guard, which operate in an integral manner within the framework of their competence for the fulfillment of their mission, with their own integral social security system, as established by their respective organic law.

Article 332. The National Executive, in order to maintain and restore public order, protect citizens, households and families, support the decisions of the competent authorities and ensure the peaceful enjoyment of constitutional guarantees and rights, in accordance with the law, shall organize:

A uniformed national police force.

- 1. A corps of scientific, criminal and criminalistic investigations.*
- 2. A corps of firemen and firewomen and emergency administration of character.*
- 3. A civil protection and disaster management organization.*

The citizen security organs are of a civilian nature and shall respect human dignity and rights, without any discrimination whatsoever.

The function of the citizen security organs constitutes a concurrent competence with the States and Municipalities under the terms established in this Constitution and the law.

A separate comment deserves Title VIII On the Protection of this Constitution, Chapter II On States of Exception, Article 337, Article 338 and Article 339, which stipulate the four models or types of States of Exception such as Alarm, Economic, Internal and External. As can be seen below:

Article 337. The President of the Republic, in Council of Ministers, may decree states of exception. These are expressly qualified as such the circumstances of social, economic, political, natural or ecological order, which seriously affect the security of the Nation, of the institutions and of the citizens, in respect of which the powers available to deal with such events are insufficient. In such a case, the guarantees enshrined in this Constitution may be temporarily restricted, except for those referring to the right to life, prohibition of incommunicado detention or torture, the right to due process, the right to information and other intangible human rights.

Article 338. A state of alarm may be decreed when catastrophes, public calamities or other similar events that seriously endanger the security of the Nation or its citizens occur. Said state of exception shall last up to thirty days, and may be extended for up to thirty more days.

A state of economic emergency may be decreed when extraordinary economic circumstances arise that seriously affect the economic life of the Nation. Its duration shall be of up to sixty days, extendable for an equal period.

A state of internal or external commotion may be declared in case of internal or external conflict that seriously endangers the security of the Nation, its citizens or its institutions. It shall be extended for up to ninety days, and may be extended for up to ninety more days.

The approval of the extension of states of exception corresponds to the National Assembly. An organic law shall regulate the states of exception and determine the measures that may be adopted based thereon.

Article 339. The decree declaring the state of exception, in which the exercise of the right whose guarantee is restricted shall be regulated, shall be submitted, within eight days of having been issued, to the National Assembly or the Delegated Commission, for its consideration and approval, and to the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice, so that it may pronounce on its constitutionality. The decree shall comply with the requirements, principles and guarantees established in the International Covenant on Civil and Political Rights and in the American Convention on Human Rights. The President of the Republic may request its extension for an equal term, and it shall be revoked by the National Executive or by the National Assembly or by its Delegated Commission, before the term indicated, upon the cessation of the causes for which it was issued. The declaration of a state of exception does not interrupt the operation of the organs of the Public Power. (unofficial translations)

Since the State is responsible for ensuring that these goals are framed within principles of justice, equity, inclusion and relevance, it is clear that it is possible to link the design and implementation of public policies on security with the economic development and social welfare of the country.

Now, as previously mentioned, the public policies on security matters contained in the planning processes of the State, are found in the Plans designed by the National Government understand Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, known as "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", published in Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N°6. 442, of April 3, 2019, prepared with the purpose of achieving and implementing the strategies for the year 2030, it is important to note that these objectives coincide with the Sustainable Development Goals of the United Nations Organization.

Within this framework of action we find Goal 16: Peace, justice and strong institutions, which aims to promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, facilitate access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. As its purpose is to achieve the

Sustainable Development Goals, peaceful, just and inclusive societies are necessary. In order to advance the Sustainable Development Goals, we need effective and inclusive public institutions that can provide quality education and health care, implement fair economic policies and provide inclusive environmental protection.²⁰⁵

In this sense, to achieve the above goals, it is important that governments, society and communities work together to implement lasting solutions that reduce violence, deliver justice, effectively combat corruption and ensure inclusive participation at all times.

People must be able to participate in the process of adopting laws and public policies, which must be applied without discrimination. Likewise, national and local institutions must be accountable and provide basic services to families and communities in an equitable and inclusive manner, thus linking them to their social environment and contributing to the success of public security policies.

Within this framework, the following Missions arise:

Gran Misión a Toda Vida Venezuela Decree No. 1,063 dated June 20, 2014, published in the Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 6,133 dated June 21, 2014. According to the provisions of its Article 2 and Article 3, it is established that:

Article 2.

The Gran Misión A Toda Vida Venezuela is a comprehensive public security policy, with national scope, aimed at guaranteeing the right to life, personal integrity and protection by the State, for the free development of all, with the purpose of transforming the structural, situational and institutional factors that generate violence and crime, in order to reduce them, increasing coexistence in solidarity and enjoyment of the right to citizen security, articulating between prevention measures (interventions prior to the occurrence of criminal acts) and criminal control measures in accordance with the law (interventions after the occurrence of crime).

Action points

Article 3. The Great Mission A Toda Vida Venezuela consists of eight (8) vertexes of action that constitute its scope:

- 1.- Integral prevention and solidary coexistence.*
- 2.- Strengthening of the citizen security organs.*
- 3.- Transformation of the criminal justice system and creation of alternative mechanisms for conflict resolution*
- 4.- Modernization of the penitentiary system.*
- 5.- National system of attention to victims.*
- 6.- Research for action applied to the development of public policies for coexistence and citizen security.*
- 7.- Fight against drug abuse and illicit drug trafficking.*
- 8.- Strengthening of control mechanisms over the financial and non-financial systems for the prevention of money laundering and financing of terrorism.*

²⁰⁵ Plan of the Homeland for the Economic and Social Development of the Bolivarian Republic of Venezuela, 2019-2025, known as "Third Socialist Plan for the Economic and Social Development of the Nation of Venezuela", published in Extraordinary Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 6,442, of April 3, 2019. Objective 16: Peace, justice and solid institutions.

The Minister of People's Power for Internal Relations, Justice and Peace, by means of a Resolution, may modify, create, suppress, expand or reduce the areas of action of the Great Mission A Toda Vida Venezuela for the purpose of adapting it to the needs of the citizens. (unofficial translation)

Gran Misión Cuadrantes de Paz, which is created by Presidential Decree No. 4,078 of December 20, 2019. This Mission in relation to the national plan represents the design and implementation of policies aimed at obtaining the economic development and social welfare of the State and therefore of its citizens. As stated in Article 2 of the Great Mission Cuadrantes de Paz, it is established as follows:

Article 2.

The purpose of the GRAN MISIÓN CUADRANTES DE PAZ, is to implement a set of public policies in matters of integral security, coordinated interinstitutionally by the Executive, Judicial and Citizen Powers in articulation with the organized Popular Power, framing its actions in the constitutional principles and full respect for human rights, to allow the development of a culture of peace, based on an emancipating educational process, as well as the processing of situations of coexistence, misdemeanors and crimes, in order to guarantee effective access to justice in its traditional and alternative forms and the enjoyment of the right to integral security by the population (unofficial translation).

The creation of the Cuadrantes de Paz Mission establishes a non-repressive, authoritarian and punitive conception of security, pointing out as its purpose the achievement of social inclusion policies, so that this Mission becomes the political and institutional mechanism that establishes its high level of relevance in the national environment, whose purpose is the change and evolution of the social-productive system, to the different public policies framed in the area of Security. Thus, its execution and implementation manages to incorporate in the new form of focused and georeferenced administration of citizen security, different levels of action, among which we can mention:²⁰⁶

Political, technical and institutional integration of the missionary management of citizen security.

Focusing the integral action of the government in the Peace Quadrants, through the development of a justice of peace and communal justice.

Development of control and citizen security actions accompanied by social and preventive action in education, culture, sports, health, food, recreation and risk management.

Promotion of civic, military and police organization for the security and defense of the nation.

Regarding the strategic objective of the Peace Quadrants Mission, it has a very high efficiency as a way of managing public policies on security with an inclusive character in terms of the benefits directed to the community, allowing to exercise control over social and economic variables as generators of exclusion and inequality in society, so that, consequently, security is conceived as a human right of integral

²⁰⁶ Gran Misión Cuadrantes de Paz. <https://www.cuadrantedepaz.org/>

character,²⁰⁷ achieving the insertion of citizens in economic activities and thus contributing to the social development of the Nation.

In view of the above, it is highly important to point out the objectives framed in the Homeland Plan, which are one of the main ways for the economic development and social welfare of the Nation. Thus, the goals of objective **16 of the Homeland Plan are:**²⁰⁸

- 16.1 *Significantly reduce all forms of violence and related mortality rates worldwide.*
- 16.2 *End child abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence and torture against children*
- 16.3 *Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all*
- 16.4 *By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets, and combat all forms of organized crime.*
- 16.5 *Significantly reduce corruption and bribery in all its forms*
- 16.6 *To create effective and transparent accountable institutions at all levels.*
- 16.7 *Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels.*
- 16.8 *Broaden and strengthen the participation of developing countries in global governance institutions.*
- 16.9 *By 2030, provide access to a legal identity for all, in particular through birth registration*
- 16.10 *Guarantee public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national laws and international agreements*
- 16. a *Strengthen relevant national institutions, including through international cooperation, in order to build capacity at all levels, particularly in developing countries, to prevent violence and combat terrorism and crime*
- 16. b *Promote and implement non-discriminatory laws and policies in favor of sustainable development. (unofficial translations)*

The identification of public policies and training programs in the area of security aimed at obtaining an optimal quality of life and which are currently being applied in the country, it has been possible to observe their acceptance, especially by the weakest and most vulnerable population, as they benefit from social security policies, inclusion policies, enjoyment of fundamental rights, human rights, security of collective and individual enjoyment, including the processes of social, economic and civic insertion.

²⁰⁷ Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Título III De Los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes. Capítulo III. Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

"Everyone has the right to protection by the State through the citizen security bodies regulated by law, against situations that constitute a threat, vulnerability or risk to the physical integrity of persons, their property, the enjoyment of their rights and the fulfillment of their duties."

²⁰⁸ Plan of the Homeland for the Economic and Social Development of the Bolivarian Republic of Venezuela, 2019-2025, known as "Third Socialist Plan for the Economic and Social Development of the Nation of Venezuela", published in Extraordinary Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 6,442, of April 3, 2019. Objective 16: Peace, justice and solid institutions.

For the above reasons, the aforementioned Goal 16 Peace, justice and solid institutions deserves separate treatment, in terms of its institutional framework, in relation to the information that could be presented through an official and non-official (NGOs) statistical record of the results obtained with its implementation:

However, it is necessary to point out, regarding official statistical data, the non-publication since 2016, of such information by the competent governmental entity in matters of Citizen Security. In such sense, the data published in the "Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz (MPPRIJP) de fecha 2015" are reflected below.

As pointed out by the MPPRIJP at Memoria y Cuenta:

"The Ministry of People's Power for Internal Relations, Justice and Peace, its organs and deconcentrated services, as well as, the functionally attached entities, during 2015 oriented their efforts to the consolidation of public policies tending to materialize the objective... which implied developing actions to strengthen the police model; refund and transform the criminal investigation regime; but under a perspective of protagonist participation of the communities, in order to generate differentiated approaches in the approach to the prevention and repression of crime with due respect for human rights."

"It is important to emphasize that, according to the socio-political and economic dynamics of the country, the Ministry of People's Power for Internal Relations, Justice and Peace, its organs and decentralized services, and its functionally attached entities, executed in the current fiscal year a set of projects aimed at benefiting the community in its different areas of competence; As well as, to contribute to the construction of an egalitarian, just society, guided by the liberating values of socialism, capable of consolidating and expanding popular power and socialist democracy, in order to achieve the definitive irruption of the New Democratic and Social State, of Law and Justice" (unofficial translations)

Regarding the strengthening of cooperation mechanisms through inter-institutional coordination, it is worth highlighting the relationship with the French Liaison Officer, promoting the exchange of intelligence information to facilitate the application of the necessary control mechanisms to combat drug trafficking in the maritime areas of both countries.

Strengthening cooperation mechanisms by coordinating with the liaison officers of the embassies of France, the United Kingdom, Italy, Spain, Brazil and Mexico for training in the integral prevention of drug trafficking.

The ONA represented the Bolivarian Republic of Venezuela in various international forums, strengthening international cooperation mechanisms that allow the generation of dialogues and agreements in the fight against the global drug problem.

In order to comply with the objective of incorporating the gender equality perspective in public policies, promoting non-discrimination and the protection of socially vulnerable groups, the project "Human Rights Training for Public Institutions and Popular Power" was formulated.

The *Instituto Nacional Contra la Discriminación Racial* (National Institute Against Racial Discrimination Spanish acronym INCODIR) was created in accordance with the provisions of Article 25 of the Organic Law Against Racial Discrimination, published in the Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 39. 823, dated December 19, 2011, which shall have the character of a Public Institute, with legal personality, its own assets, technical, organizational and administrative autonomy, attached to the Ministry of People's Power with competence in matters of Internal Relations and Justice, and shall enjoy the prerogatives and privileges established in the laws of the Republic.

The Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (National Experimental University of Security) was created by Presidential Decree No. 6,616, published in the Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 39,120 of February 13, 2009. The Regulation of Organization and Operation of the National Experimental University of Security was published by Presidential Decree No. 8,014 and published in the Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 39,620 dated February 21, 2011, with legal personality and its own assets, as a university institution specialized in the professionalization and comprehensive development of public security officers in the country.

The Fundación Venezolana para la Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas (Venezuelan Foundation for the Prevention and Treatment of Drug Use) was created by means of Decree No. 1,686, published in Official Gazette of the Republic of Venezuela No. 34. 766 of July 31, 1991, the mentioned Decree establishes that the Venezuelan Foundation for the Prevention and Treatment of Drug Use (FUNDAPRET) is a decentralized entity with legal personality and its own assets, currently attached to the People's Ministry for Internal Relations, Justice and Peace, pursuant to the provisions of Decree No. 6,604, published in Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 39,102 of January 20, 2009.

The Fondo Nacional Antidrogas (National Anti-Drug Fund) was created by Presidential Decree No. 6,778 of June 26, 2009, published in Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 39,211 of July 1, 2009, subsequently amended by Presidential Decree No. 9,359 of January 23, 2013, published in Official Gazette No. 40. 098 of January 25, 2013, a specialized decentralized service, without legal personality, dependent on the National Anti-Drug Office, with functional autonomy and financial, administrative, operational, budgetary and technical management capacity, hierarchically dependent on the Minister of People's Power for Internal Relations, Justice and Peace and its coordination shall be exercised by the Vice Minister of Prevention and Citizen Security.

The Servicio Nacional para el Desarme (National Service for Disarmament SENADES) was created, as provided in Article 216 of Decree No. 881, whereby the Regulation of the Law for Disarmament and Control of Arms and Ammunition is issued, published in Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela No. 6,129 Extraordinary, dated April 08, 2014, as a specialized deconcentrated service, without legal personality, with budgetary, administrative and financial management capacity, hierarchically dependent on the Ministry of People's Power for Internal Relations, Justice and Peace.

As reflected in the Report and Accounts of the MPPREIJP, up to the date of its publication, an effort had been made to implement legal, institutional and public policy conditions, thus guaranteeing the right to optimum and quality citizen security.

Likewise, the aforementioned report states that for the 2015-2016 period there was an increase in functional effectiveness with respect to the previous period.

In order to comply with the requirements in relation to obtaining statistical data on Security, for the period 2021-2022, we can mention the data presented by Non-Governmental Organizations (NGOs), such as: Venezuelan Violence Observatory, Fundaredes, Prisons Observatory, Venezuelan Observatory of Social Conflict, COFAVIC and international NGOs such as: Amnesty International (AI) and Human Rights Watch (HRW). For the purposes of this project, the data presented by the Venezuelan Violence Observatory (OVV) will be used, as they are updated to the year 2022 and the elapsed of the year 2023, which are reflected below:²⁰⁹

1. The year 2022 ends with 9,367 violent deaths, of which 2,328 correspond to homicide victims committed by ordinary citizens; 1,240 are deaths as a result of police interventions, which have been qualified in previous years by the authorities as "resistance to authority" and 5,799 are the cases of deaths under investigation by the criminal investigation agencies. If we add to this figure the 1,370 cases of reported disappearances, in which there is a significant suspicion of death, we have a total of 10,737 fatalities.

2. These figures are surprisingly similar to those of the year 2021 when we report a total of 9,447 violent deaths corresponding to homicides, deaths due to police intervention (resistance to authority) and deaths under investigation. And when we add the 1,634 cases of disappearances, they would add up to a total of 11,081 deaths. A difference of 3% decrease between the two years.

²⁰⁹ Observatorio Venezolano de Violencia OVV. Informe Anual de Violencia, 2022. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informes/informe-anual-de-violencia>

3. When these figures are converted into rates per hundred thousand inhabitants for a total population of the country estimated at 26 million 550 thousand inhabitants, we find that the rate of violent deaths (homicide, deaths by police intervention and deaths under investigation) is 35.3 in the year 2022 and was 34.9 in the year 2021. And if we include disappearances, the rate is 40.4 for the year 2022 and was 40.9 for the year 2021.
4. Cases of homicides and deaths due to police intervention totaled 3,568 victims, while victims whose cause of death is under "investigation" totaled 5,799, almost double the number of deaths, representing 62% of violent deaths.
5. It is important to note that, according to a consensus on the quality of data in homicide investigations in Latin America, known as the Bogotá Protocol (2015), it was established that the maximum acceptable number of cases of deaths by "undetermined cause" was 10% of the total number of homicides resulting from criminal actions or legal or illegal police actions. In the case of Venezuela in this year 2022, that 10% percentage would be the equivalent of 357 cases, but there were 5,799 cases, i.e. 16.2 times more than the threshold established as acceptable.
6. In the year 2022 there was an average of 26 violent deaths per day, 180 each week and 781 for each month.
7. As for deaths due to police intervention, there were 3.39 deaths due to police or military action every day; 23.8 every week and 103 every month.
8. The official figures, although subject to the type of handling indicated in the previous paragraph, show an increase in the number of homicides for reasons of passion in 2022 with respect to the previous year, from 87 to 101 (16% increase).
9. What can be corroborated is the existence of an important cultural transformation in society through which there is a generalized repudiation of violent behavior between couples. In a study we conducted in 1,200 households, we found an overwhelming rejection of these violent behaviors; eight out of ten respondents disapproved of the use of slaps in couples. Only 3% justified the action in the case of the man toward the woman and 7% of the woman toward the man.
10. Since a large part of intimate partner violence is associated with the presumption of infidelity, we explored the support given to the violent behaviors that occur in these situations by a man toward a woman or by a woman toward another woman. The results are repeated, with very high rejection in the case of a husband hitting his unfaithful wife (89%) and of a woman hitting another woman who is taking her husband away from her (84%).

11. Given the continued censorship of official information, one way of approaching the situation of crime and violence is through victimization studies, carried out with the active search for cases in a randomly selected sample of households. For this purpose, we conducted a survey whose results showed that 15% of those surveyed reported having been victims of a crime during the previous twelve months and that 13% of the members of the household in which they lived had also been victimized. This percentage is lower than the results obtained in previous years, which ranged around 20% of the population in each case. A significant difference was in the social sphere in which they were located, with victims concentrated in the working class and lower middle class.

12. We also asked whether they had reported this crime to the authorities and just under half (44%) confirmed that they had done so, while the remaining 56% said they had not. This percentage of non-reporting is slightly lower than what has been found in studies over the past decades in which, both in our surveys and the official surveys carried out by the national government, this figure was above 60%, ranging between 62% and 66%.

13. The rate of deaths by suicide that can be established with the official data available is 4 deaths per 100 thousand inhabitants, a value that has tended to drop somewhat when compared with our estimates for 2020 and 2021. However, studies have shown that there is a significant underreporting of this cause of death, which allows us to hypothesize that the rate should be higher than the one expressed.

14. The majority perception of 70% of the population is that the situation of violence in the country remained the same (34%) between 2021 and 2022 or that there was an increase (36%). A minority but important sector of almost a third of the population (30%) thinks that it did improve in that time period.

15. As a consequence of self-victimization or vicarious victimization or the perception of reality, the fear of being a victim of crime and violence is maintained in an important part of the population. Half of the population (49%) expressed fear of being victimized in their own home, rising to 56% when they are on the streets of their community during the day and reaching the highest levels when they travel through other parts of the city or when they use public transportation, which reaches 67%.

16. Because of this fear, people assume a behavior of inhibition, since they rationally calculate that in this way risks can be reduced. In the year 2022, half of the population had restricted activities that can be considered optional, such as the times or places to go shopping (47%) or for fun (50%). But what is more relevant is that this inhibition has also taken place in those activities that can be considered as obligatory, such as work or study, where it was found that a third of the population (37.6%) also reported having reduced them.

17. Another consequence of the fear of being a victim is the forced displacement of many families forced to leave their place of residence because of the threats or harm they receive, either specifically (usually to their adolescent children) or because of the general atmosphere of insecurity prevailing in the community where they live. The results showed that one in five families (20.4%) had felt the need to move from their place of residence for fear of becoming a victim of violence.

18. Faced with this situation of violence and criminality, the population's perception remains that the police do not protect them from crime. Only a little less than a quarter of the population interviewed (22%) felt that the police protect them from criminals; the remaining 78% said they felt unprotected by the police.

19. Additionally, slightly less than a fifth of the population (24%) expressed that they knew of cases of crime in their community in which the police were involved.

20. The sum of these two perceptions, of a police force that does not protect the population and that is also involved in crimes, produces a very negative effect on the citizenry's evaluation of the police forces, and allows us to understand that only 12% of the population considers their work to be good, compared to 41.6% who evaluate it negatively.

21. In the population's overall evaluation of the government's management of security, only 11.5% considered it to be good, while 48% rated it as bad. As with the police, 40% of the population preferred to rate the government's performance as fair.

22. Internationally, Venezuela remains among the three most violent countries in the Latin American region in 2022. Whether the comparison is made with a rate of 36 victims per hundred inhabitants, if disappearances are excluded; or 40 if they are included.

The Venezuelan Violence Observatory OVV was able to establish that:

... There were no variations in the level of violence and crime in the country for the year 2022 as opposed to the year 2021. The downward trend in violent deaths that had been experienced in previous years came to a halt in the year 2022.

... Changes in the internal composition of the classification of violent deaths by the authorities and criminal investigation. In 2022, the number of cases classified as homicides or deaths due to police intervention decreased and the number of cases classified as "deaths under investigation", which may be homicides or victims of police intervention that have not been investigated, much less initiated the corresponding criminal process, increased significantly.

Currently, between the years 2022 and 2023, in view of the study presented by the OVV, the following observations could be established, with the purpose of proposing their necessary correction or change:

It is very important to design public policies aimed at avoiding economic instability and its negative influence on society, as this can be perceived as causing an increase in illicit or criminal activities.

Likewise, it is necessary to design and create public policies to avoid the increase in poverty levels and the dollarization of the economy, which could have originated the emergence of new forms of crime linked to extractive mining activities, money laundering, extortion, money laundering, kidnapping for ransom in foreign currency, dollarized robberies, corruption of authorities, internationalization of crime by spreading from Venezuela to other countries, among others.

In view of the statistical records presented by governmental institutions (MPPRIJP) and Non-Governmental Organizations (OVV), it has been possible to establish mutually exclusive conclusions, this as a consequence of not being coincident at a temporal level, since there are no updated official statistics, being the only ones published by the competent entity those related to the period 2015-2016.

Consequently, it is relevant to point out that public policies on Security as we have seen reflected in the Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, known as "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela" (Third Socialist Plan for the Economic and Social Development of the Nation of Venezuela), Objective 16: Peace, justice and solid institutions and with the creation of the Gran Misión a Toda Vida Venezuela and Gran Misión Cuadrantes de Paz, have as their ultimate goal the eradication of crime and the factors that cause it, for such reason it is necessary to recognize that the National Government and its competent entities are demonstrating great political will in the planning and design of public policies in matters of Security, with the purpose of unifying efforts equally aimed at economic development and social welfare, as variables that influence the Security of the country.

It is important to point out that when security issues are addressed, they do not only refer to crimes such as drug trafficking, corruption and other organized crime activities. On the contrary, security is not an exclusive topic, since it is linked to positive aspects such as facing major challenges aimed at implementing holistic and comprehensive security policies in the areas of education, health, the fight against poverty and inequality, in order to safeguard and protect first, second and third generation human rights. However, this safeguarding and protection does not only refer to the dignity of the individual, but also encompasses all the indispensable and priority aspects to achieve social peace and thus attain the human development of citizens.

In this sense, there are institutions such as the Universities which are at the service of the Nation, therefore it is their duty to collaborate in the orientation of the growth and economic and social development of the country, through their doctrinal contribution aimed at assisting the State in the design and implementation of policies framed in the social and economic security of its inhabitants.

Taking into account the relevance given to higher education at the normative level, it is also important to point out the importance of the University in social and economic security by participating in the elaboration of plans, programs and projects destined to the formulation of different public policies, whose purpose is to achieve economic development and social welfare in the country. In this sense, the University must transmit those aspects of great importance and which are related to economic development, visualizing them as variables that generate social changes that positively affect the Human Development of the Nation.

Through security policies and linking them to higher education, the State establishes as one of its objectives to achieve social inclusion through the preparation and graduation of professionals with a high leadership capacity, as a result of the perception of the different requirements of society, thus obtaining the momentum in both economic aspects and social development, these purposes being framed in the respect and guarantee of human rights of people. This is undoubtedly one of the routes that will allow the construction of responses in terms of citizen security, aimed at the economic development and social welfare of the Nation.

Consequently, the perspectives and challenges that have arisen from this intellectual exercise could be established, such as the fact of representing the University by being assumed as an actor in the State Security policies, an extremely important function in the design and application of such security policies, linked to the economic development and social welfare of the Nation, as is the perceptible relationship existing between the University and society, which allows contributing in different areas to the socio-economic evolution of the people and the country, thus decreasing the negative variables that influence social relations.

Likewise, the relevant actors in the field of security in this process of economic development and social welfare, i.e. University-Society-State, must remain active in their respective scenarios, in order to be able to adapt to the different changes that individuals experience continuously as they are immersed in a changing social reality, which is what inevitably leads to the development and social evolution of the country.

For this reason, it is affirmed that university institutions cannot be alien to the socio-economic reality of the country, on the contrary, they must have a participative attitude with the purpose of relating to their environment, which will make it possible for these institutions to participate in the diagnosis of needs, and for the State to participate in the design of public policies in the area of Security, this is the only way that allows the triumph of the university institutes by making their true and real aims and objectives a reality, beyond the classroom.

In this sense, the University must develop a more proactive attitude, which allows and facilitates the transmission of quality knowledge necessary for the evolution and development in economic and social areas, given the importance of accessibility and social integration that the University holds.

In conclusion, and in accordance with what has been outlined in the course of this project, the development and evolution of the Nation must be conceived for the area of Security as the effort of the University-Society-State trilogy, framed, as previously mentioned, in characteristics of equity, equality, shared responsibility and proactivity.

All Latin American countries present multiple common problems (poor public services, hospitals in bad conditions, strikes of all kinds, corruption, high levels of crime, unemployment, etc.), it is here where the research coming out of the Universities can create common solutions in the same way, strategically proposing programs, courses, ideas with a high sense of responsibility, with the commitment to make as few mistakes as possible.

The complexity of social, economic and political problems is growing more than proportionally to the institutional capacities required to deal with them effectively. This problem is particularly serious in Latin America, where the crisis of leadership and government obsolescence are taking on alarming dimensions.

For this reason, higher education is a complicated social actor not easily understood, since it is necessary for its study the collaboration of multidisciplinary approaches, in order to determine its interrelation with the social reality of its environment, being this action the one that allows it to achieve the balance between the relevance of higher education established in the State Security policies and the social requirements or demands.

Finally, it is important to note that in this case it is neither feasible nor advisable, due to the time difference in the statistical studies, to make an assessment as to the success or failure of the measures implemented through public policies on security, since such an exercise would be subjective and biased due to the lack of congruence of the data collected.

CHAPTER IX SECURITY AS PUBLIC POLICY IN ECUADOR

*Jorge Antonio Hadathy Buchelt*²¹⁰

The *general objective* of this Project is to provide contributions that facilitate an assertive application and management of public policies and training programs in the area of security, in order to improve the effective enforcement of the latter and, thus, enable the countries that make up the focal areas to become full democratic states governed by the rule of law and to advance towards development, social welfare and regional and international integration.²¹¹

STAGE 1

Identify the current policies and training programs regarding public security currently in place in the countries under study.

A. CURRENT POLICIES REGARDING PUBLIC SECURITY

a. Name:

Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana (Specific Public Safety and Citizen Security Plan)

b. Period of enforcement:

2019-2030

c. Government entity that established it:

Minister of Government

d. Objectives:

- Contribute to the prevention of crime and violence by strengthening the State-society relationship.

These measures lead to the building of trust between citizens and the government, a first step towards overcoming the grievances caused by weak governance.

- Generate optimal security conditions throughout the national territory, with special emphasis on areas where the presence of the State is weak, non-existent or has been converted into a zone of impunity due to the presence of criminal economies. Measures should be aimed at dismantling organized crime

²¹⁰ Colonel in activity of the National Police of Ecuador.

²¹¹ See; Romo M, Pazmiño P, Vitores X, Moya S, Game J, Orcés O, Argoti M. (2019). Specific Plan for Public and Citizen Security. Ministry of the Interior.

structures that pose a threat to the population, the economy, nature, as well as other legally protected assets.

- Strengthen international cooperation and coordination, considering the mobility and dynamism of the phenomena of violence and crime, beyond national borders. In this sense, one of the pillars of work to confront organized criminal groups (OCGs) is the integration and greater coordination between public security institutions (ministries, prosecutors' offices, police, etc.).
- Develop and ensure the sustainability of strategic police capabilities to provide efficient and effective security services.

e. Proposed concrete actions to achieve the established objectives:

With the aim of developing national capabilities to face threats to public and state security, four pillars of action or principles have been established to serve as a means of support for the constant and potentially changing generation of strategic actions in the face of security risks or threats.

- Intelligence: Elaboration of current and prospective scenarios to obtain an assessment of risks and threats, in order to provide timely advice to decision makers for the development of appropriate directions.
- Prevention and anticipation: Generate prevention strategies through the development of policies, strategies and strategic actions to reduce threats and, fundamentally, establish means of protection and response to various scenarios.
- Protection: Promote and establish a range of measures that are capable of continuously adapting to the situation to reduce vulnerabilities without inducing disproportionate restrictions on the social and economic life of citizens.
- Penalties: Complement the judicial part through effective coordination with the justice entities, in order to establish the pertinent actions in the face of threats.

B. TRAINING/EDUCATION PROGRAMS FOR PUBLIC/CITIZEN SECURITY AGENTS.

a. Name:

Plan anual de capacitación (Annual training plan)

b. Period of enforcement:

2019

c. Government entity that established it:

Minister of the Interior

d. Objectives:

Raise the professional level of police personnel at the national level, based on the application of characterizations, through the appropriate techniques used for this purpose, to be involved with the mission of the General Intelligence Directorate, thus effectively executing the dissemination of accurate and timely intelligence.

To acquaint the participants with the most important points, i.e. instructions, skills and activities considered for the planning, organization and implementation of a management system.

e. Target:

Members of the National Police of Ecuador

f. Institution / personnel in charge of its implementation:

National Police, Directorate of Education.

g. Contents:

...Legal regulations in force.

...Police Procedures

...Human Rights applied to the Police function

...Police Techniques and Tactics.

 ...Investigation Strategies and Techniques.

 ...Police Intelligence Procedures

...Crime Scene Management.

...Project Elaboration.

...Police Statistics

...Gender Based Violence

...Police Doctrine and Ethics

STAGE 2

Locate reliable studies, from both official and private sources, to evaluate the results (degree of success or failure) of the implementation of the aforementioned policies and programs.

A. CURRENT PUBLIC SECURITY POLICIES.

a. Name:

Executive decrees issued by the President of the Republic.

Executive Decree 411, issued on April 29, 2022, declares a state of emergency for serious internal commotion for reasons of citizen security in the provinces of Guayas, Esmeraldas and Manabi in order to safeguard the rights of the people of Ecuador to a culture of peace and comprehensive security, as well as the protection of the right to life, and protected by the overflow of criminal activity that threatens the right to life and security, with a duration of sixty days.

Executive Decree 224 dated October 18, 2021, declares a state of exception for serious internal commotion throughout the national territory for a period of 60 days from the subscription of this Executive Decree. This state of exception is based on the circumstances that have seriously affected the rights of citizens due to the increase in criminal activity. The purpose of declaring a state of exception is to protect the rights of the people in Ecuador. Likewise, its purpose is to control the circumstances of insecurity that have been generated, reestablish peaceful coexistence and public order.

b. Issuing institution, organization, or entity:
Presidency of the Republic, Ministry of the Interior

c. Date of creation:
April 29, 2022. October 18, 2021.

d. Verifiable source:
Secretary of the Presidency of the Republic.

e. Main data to be considered in each study.

B. TRAINING/EDUCATION PROGRAMS FOR PUBLIC/CITIZEN SECURITY AGENTS.

a. Title/denomination of each statistical study:
Crime prevention action plan.

b. Institution, organization or entity that prepared each statistical study:
General Directorate of Public Safety and Public Order.

c. Date of creation:
March 7, 2023

d. Main data to be considered in each statistical study.
Of the 4,800 violent deaths registered in 2022, 90.54 % were murders, 6.81 % homicides, 1.65 % femicides and 1.00 % hired assassinations (sicariatos); regarding the type of weapon used to commit these events 84.12 % is with firearm, 10.21 % with a knife and 5.67 % with another type of weapon; 69.88 % were committed in the public space, while 30.12 % in the private space; 80.53% are due to

criminal violence, 19.30% to interpersonal violence and 0.17% to socio-political violence; regarding the sex of the victims, 91.20% are male, 8.57% are female and 0.23% are to be determined; 85.16% of these events are concentrated as the motivation in internal drug trafficking (micro-trafficking), threats, fights and robbery of persons. The provinces of Sucumbíos, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas and Manabí register a rate of between 30 - 40 intentional homicides per 100,000 inhabitants, placing them at a VERY HIGH level of violence, while Esmeraldas, Los Ríos, DMG and El Oro register a rate of more than 40 deaths per 100,000 inhabitants, placing them at a CRITICAL level of violence.

1. Institutions involved:

National Police, Armed Forces, Prosecutor's Office, Judiciary.

2. Verified Impacts:

Violence and crime are factors that seriously affect peaceful coexistence and citizen security, for this, the National Police of Ecuador through the General Directorate of Citizen Security and Public Order, has conducted an analysis of the incidence of violence, where we can see that in 2020 there are 1361 violent deaths nationwide; For the year 2021, 2494 violent events are registered, with an increase of 83.2% in relation to the previous year, represented by a rate of 14.05 per 100,000 inhabitants; in the period from January 1 to December 31, 2022, 4800 events are registered, represented by a rate of 26.7%, with an excessive increase of 92.5% in relation to 2021.

e. Graphs

equivale a una tasa de 26,85 por cada 100000 habitantes.

Gráfico 3. Tasa de homicidios



Graph 3. Homicide rate
Title: Intentional
Homicide Rate per
each 100,000
inhabitants
X axis shows the years

Elaborado por: DAI DGSCOP

STAGE 3

Obtaining information produced by responsible institutions or agencies that provide suitable judgments about the public security situation in the country, pointing out successes, failures and the underlying causes of each.

A. Type of information:

Creation of the National Secretary of Public and State Security through a Presidential decree.

B. Issuing institution, organization, or entity:

Presidency of the Republic of Ecuador.

C. Verifiable source:

National Secretary of Public and State Security.

D. Concepts tackled:

The new entity will be in charge of developing public policies, planning and coordinating with the agencies of the Public Security System and the State, as well as articulating efforts and defining actions with the Armed Forces, the Police, the Ministries of Government, Foreign Affairs and Defense, and will be in contact with authorities of the National Assembly and the National Court of Justice.

Insecurity is one of the main concerns of the country. For this reason, new instances have been created, defining new measures to "achieve an adequate environment" for Ecuadorians. Considering this, another of the responsibilities of the new secretariat will be to coordinate with the Decentralized Autonomous Governments and civil society to "comprehensively articulate public order and security" in all jurisdictions of the country.

STAGE 4

Preparation of proposals for improvement or enhancement of policies and programs or on changes needed to overcome existing problems.

A. PUBLIC POLICIES ON PUBLIC SECURITY.

The State exists first and foremost to protect the rights of its inhabitants. And among the rights it must protect, the right to security is in the first order of priority. So much so that our Constitution places the obligation to guarantee integral security as one of the State's primary duties and as a constituent element of the State. ¹ The right to integral security must be complemented by the right to a culture of peace. To satisfy both rights, it is essential, as a minimum, to safeguard the physical and property integrity of the inhabitants. This requires the State to provide an effective, coordinated and forceful response to the phenomenon of crime. This bill identifies and repairs the most urgent shortcomings that currently exist in the national legislation in order to truly guarantee the integral security of the inhabitants. Now, it is necessary to take into account that the problem of insecurity that has afflicted Ecuador for several years is multifactorial. It does not have a single cause and therefore does not have a single solution. It requires that the different public institutions and society undertake together, each one from its attributions, a variety of policies and actions. This bill is a strong starting point for the reconstruction of citizen security in the post-pandemic period, and must be accompanied by the continued efforts of all the actors involved: government, public forces, judges and courts, prosecutors, decentralized autonomous governments, and the citizenry.

a. Title or name of the proposal:

ORGANIC LAW OF INTEGRAL SECURITY AND STRENGTHENING OF THE PUBLIC FORCE²¹²

b. Issuing institution, agency, or entity:

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC.

²¹² Organic Law for Integral Security and Strengthening of the Public Force. <https://www.comunicacion.gob.ec/ley-organica-de-seguridad-integral-y-fortalecimiento-de-la-fuerza-publica/>

c. Date of creation:

2022

d. Verifiable Source:

General Secretary of Communication of the Presidency of the Republic of Ecuador.

B. TRAINING/EDUCATION PROGRAMS FOR AGENTS INVOLVED IN PUBLIC SECURITY.

a. Title or name of the proposal:

Creation of areas with chronic problems and crime-hindering areas

b. Institution, agency, entity or person issuing each proposal:

General Directorate of Citizen Security and Public Order.

c. Date of creation:

March 10, 2023

d. Verifiable source:

Strategic Communications Department of the National Police of Ecuador.

e. Description of the proposal:

Therefore, through a geospatial and in situ analysis, specific areas of concentration of crime and violence were identified, as well as social problems and incivilities, which have been called Chronic Problem Areas, due to the fact that they are a constant problem in each sector and have lasted over time. For this purpose, the following variables were considered: Intentional Homicides (Murder, Homicide, Femicide and Sicariato), CMI (Robbery of Persons, Motorcycles, Vehicles, Economic Units, Auto Parts, Road Axes, Domiciles), ECU-911 (Incivilities -Withdrawal of liverymen, operations with competent authorities, control of amusement centers) and Firearms, taking into consideration a 2-year history.

f. OBJECTIVE OF THE ACTION PLAN.

Execute high-impact operational actions in an articulated manner among the three police subsystems, in the Areas with Chronic Problems and Crime Areas, in order to prevent, contain and/or neutralize all manifestations of acts of violence and crime, to guarantee citizen peace and protect the free exercise of people's rights, during the year 2023.

Gráfico 5. Variables



Fuente: Vigilancia Policial Focalizada en Hot Spots (Weisburd, 2008)

Graph 5. Variables.
Labels, clockwise and starting from the top: Intentional homicides, C.M.I. Confiscation of fire arms. Uncivilities. Center: Considered Variables.
Title: Areas with Chronic Problems

Áreas con Problemas Crónicos (APC).

Areas with Chronic Problems are defined as territorial spaces where there is a concentration of at least two years of events related to: Intentional Homicides, Crimes and Uncivilities. The term chronic refers to the time of permanence of the problems in the same place taking into account that: the Greek word chrono (khronos) means "time", this word is not Spanish, it is a radical element that comes from Greek and is used in compound words such as chronometer, chronogram and chronobiology, (Etymological Dictionary, 2022).

Tabla 1. Áreas con Problemas Crónicos

DISTRITO	ACRÓNIMO	APC TIPO A	APC TIPO B
NUEVA PROSPERINA	NP	2	5
DISTRITO SUR	DS	1	7
ESMERALDAS	ES	0	3
QUEVEDO	QV	1	1
MACHALA	MH	0	6
PORTETE	PO	2	11
ESTEROS	ET	0	6
MANTA	MT	0	3
PASCUALES	PS	1	8
MILAGRO	MG	1	0
DURÁN	DU	1	10
FLORIDA	FL	1	4
LIBERTAD - SALINAS	LS	0	2
PORTOVIEJO	PT	1	0
BALZAR	BZ	0	1
TOTAL		8	67

Elaborado: DAI - DGSCOP

Table 1. Areas with Chronic Problems
Column 1: District names.
Column 2: Acronyms.
Column 3: APC Type A
Column 4: APC Type B

CRIME-HINDERING AREAS

Crime-Hindering Areas (CHA) Those territorial spaces that, due to their special physical and/or cultural characteristics, inhibit, dissuade or, at least, reduce the probability of a crime being committed. The following table shows the areas in this category.

Tabla 2. Áreas Crimifugas

ORD.	SUBZONA	DISTRITO
1	LOJA	LOJA
2	MORONA SANTIAGO	MORONA
3	NAPO	TENA
4	DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	EUGENIO ESPEJO
5	DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL	SAMBORONDÓN CEIBOS
6	COTOPAXI	LATACUNGA
7	CHIMBORAZO	RIOBAMBA
8	PASTAZA	PASTAZA
9	TUNGURAHUA	AMBATO NORTE
10	CARCHI	TULCÁN
11	BOLÍVAR	GUARANDA
12	IMBABURA	IBARRA
13	AZUAY	CUENCA NORTE
14	PICHINCHA	RUMIÑAHUI-MEJÍA
15	ORELLANA	ORELLANA LORETO
16	SUCUMBÍOS	LAGO AGRIO

V.- CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

CHAPTER X

MAIN SECURITY CHALLENGES IN THE LATIN AMERICAN REGION

As illustrated by this publication, Latin America faces a critical situation when it comes to security. Although each country has different experiences, intertwined by specific historical and cultural factors, there are several challenges that are common to the region. The events held in Mexico, El Salvador (tackling Guatemala and Honduras as well) and Colombia (tackling also Ecuador and Venezuela) as part of the project that gave rise to this publication were important spaces for identifying and understanding some of the problems to be solved in Latin America in terms of security and democratic life.

This chapter brings together the conclusions reached at the end of these events, and groups them into several sections. However, rather than isolated categories, these sections should be understood as parts of a network, as they are interrelated and interact with each other. For this reason, the problems identified, and the solutions proposed to address these challenges must be approached from the standpoint of the citizenry and not only as an exclusive and excluding issue for States or governments, and therefore a holistic view of the problem must be taken.

Although, as previously mentioned, each of the countries included in the study, and indeed most of the Latin American countries as a collective, have different experiences and realities, many of them face very similar, if not the same, challenges.

One such challenge is for each country to guarantee a satisfactory level of security. Security is a basic factor in community life, but it is also a conditioning factor for other essential conditions—for example, for a prosperous economy, as well as for a harmonious social coexistence—and, particularly, for the democratic system itself.

The existence of a high degree of insecurity is evidenced in the work that has been done, which is ratified in the most serious statistics on the subject and confirmed in the daily information of the specialized press and in surveys.

Undoubtedly, violence and organized crime have hindered the governments abilities to provide the necessary political necessities for responding to the problems of the most vulnerable populations, needs that make up some of the most urgent concerns in the region.

The work done and now presented evidenced the lack of State capacity to address the issue of security, both in terms of deterring the advance of crime and in implementing public policies with a significant impact on the lives of its citizens, especially of those most in need.

The crisis that surrounds Latin America is a clear threat to democracy as a political system and way of life. Social dissatisfaction with rulers and institutions is manifest, clearly shown in the punishment vote for the ruling parties that can be seen in several countries of the region.

Latin Americans are anxiously looking for concrete solutions to their daily problems. What was tolerable yesterday is no longer tolerable today. Dissatisfaction with the issue of security and support for any method that yields results to combat crime create the conditions for the rise of populism, autocracies and whatever is necessary to that end.

The emergence of authoritarian figures who capitalize on citizen discontent to gain followers generates in many countries a regression in their incipient democracies that places the region in a situation of vulnerability.

Statistical research unequivocally reflects the existence of a substantial, persistent and growing contingent of citizens who prefer authoritarianism, to the detriment of democracy, if it provides an answer to their concerns in the area of security. The figure of a strong leader, "who takes charge", appears as the immediate and concrete solution to everyday problems.

Repressive policies, that often fail to guarantee individual rights, quickly gain support and manage to build a social perception of security that, although positive at the beginning, will not be able to consolidate its effects in the medium and long term, if it is not complemented with preventive measures agreed upon with the community. With this in mind, it is possible to go over the main challenges this region faces in terms of security.

PROBLEMS ASSOCIATED TO DEFICIENT REGULATION

... There is a need for robust public security policies that respond to national, regional and municipal needs and that have continuity over time.

... The legal frameworks within which policies are developed are often ambiguous or inefficient. In other cases, the normative scaffolding exists (constitution, laws or regulations) but becomes inapplicable in practice.

... The issue of security is approached in a focused manner as a responsibility that falls exclusively on the public force (public force in a broad sense) and not as an issue that is also the responsibility of the civilian population, its culture and other branches of the State, such as the judicial and the legislative.

... Despite the commonality of the problems, there are no shared security indicators in the countries of the region that would allow the measurement and comparison of the policies implemented in each of them, in light of common regional objectives.

Problems in the design of public policies:

- ... Policies are usually made from the top (national government) down (local governments), without involving the civilian population. However, it is important to highlight the existence of some isolated efforts that, in an incipient and almost experimental manner, are attempting to involve the citizenry in the design of these policies.
- ... Policies often do not take into account the particularities of the context in which they will be implemented. Since there are no "blank slate" models that can be adapted to any reality, sometimes foreign models are imported even when they do not respond to national or local needs.
- ... Policies are not communicated or are only partially communicated to the civilian population; in some cases, citizen interest in these policies is discouraged.
- ... Policies are developed without a human rights approach and without a perspective that considers gender, ethnicity, class, race, indigenous identities or LGBTQ identities.
- ... Not enough budget is allocated for the implementation and development of policies, and even the allocation of resources does not respond to any logic.

Problems in the implementation of public policies:

- ... Policies are often not executed in the way they were planned.
- ... The budget is diminished due to corruption.
- ... There is a lack of continuity in the implementation of policies due to changes in government.

Problems in the evaluation of public policies:

- ... There is a lack of follow-up and evaluation mechanisms for policies and strategies in this area, so it is difficult to monitor their effectiveness and determine which models have been successful and can be replicated.
- ... The information and statistics available are biased or incomplete.
 - Some countries only use the homicide rate to measure the effectiveness of policies, which neglects other types of violence.
- ... Citizens do not have access to data and information on policy outcomes.

PROBLEMS ASSOCIATED TO A LACK OF TERRITORIAL GOVERNANCE

... There is a lack of State presence and control in areas of the national territory. Criminal organizations take advantage of these gaps and often take control of the area.

... In the absence of State presence, the civilian population turns to criminal organizations for conflict resolution since these organizations have immediate access, compared to other types of authority, and this fosters social support for non-State actors.

... States are often confronted with porous borders, gray zones where there is no territorial control and where criminal activities such as drug and mineral trafficking, disorderly migration and human trafficking proliferate.

... Lack of State capacity to overcome geographical obstacles that hinder access to parts of the territory (geographical determinism).

... The lack of governance leaves groups particularly vulnerable to human rights violations by armed groups. Violations in which, in many cases, due to the aberrant nature of the crimes committed, the qualitative aspect outweighs the quantitative aspect in terms of danger.

... The lack of governance can have pernicious effects on the environment and on the resources of the State, for example, through the theft of hydrocarbons, the illegal and predatory exploitation of natural resources, the illegal extraction of minerals and subsequent transnational illicit trafficking.

... There is a concerning occurrence of internal displacement and forced confinement in rural and urban areas, as well as massive migration to other countries.

... Irregular and illegal activities proliferate in these territories, generating significant changes in the culture and interpersonal dynamics of these areas. In particular, illicit crops and drug production, with their effects on labor dynamics.

PROBLEMS ASSOCIATED TO INSTITUTIONAL WEAKNESS

... Insufficient police force or number of police personnel to structure a satisfactory territorial coverage, with an effective distribution logic.

... A pressing shortage of economic, material, technological, budgetary and human resources in the police force.

... Lack of training and professionalization of police personnel.

... There is a lack of adequate social benefits and labor protection for law enforcement authorities and, in some cases, the State does not even guarantee job stability and security (for example, Mexico with its control and confidence tests).

- Salaries and benefits are low or not proportional to the workload, especially in high-risk territories.
- Lack of welfare programs.
- Lack of support and mental health care.

... Corruption within the institution. Receipt of illicit payments or participation in criminal activities by agents.

... Lack of communication and support among law enforcement institutions.

PROBLEMS ASSOCIATED TO INSTITUTIONAL DISTRUST

... There is a high level of distrust towards the police on the part of the civilian population, the main effect of which is the under reporting of crimes, resulting in a black figure of around 90% of criminal conduct.

... Arbitrary arrests and excessive repression have, in some cases, undermined the relationship between the police and citizens.

- In some cases, lower class individuals have been labeled as criminals because of their appearance, age, race, ethnicity, sexual preferences, gender identity or aesthetic expression.
- Excessive repression has led to the injury and death of civilians in the context of social protest.

... Lack of communication between law enforcement and citizens.

... Impunity for common crime, as well as for the assassination of social leaders and forced displacement, means that the civilian population has no faith in the capacities of the police.

... High levels of corruption.

... Lack of transparency and accountability on the part of the police institution. Citizens have no way to review the results of police performance.

... The proven participation of some military and police agents in crimes and misdemeanors creates fear and insecurity among the population regarding the actions of law enforcement.

SOCIAL PROBLEMS

- ... Lack of crime prevention policies that involve communities.
- ... In some countries there is no public debate on security policies, or this debate does not involve the necessary State authorities, resulting in a divorce between the needs of the community and the state's responses.
- ... Weak or non-existent culture of legality, which in many cases is closer to a generalized culture of misdemeanor, as reflected, for example, in the high percentage of false calls or alleged hoaxes to the local emergency call center.
- ... High rate of impunity or lack of punishment for those who transgress legal norms.
- ... Social inequality and lack of opportunities drive people to criminality.
 - There are young people who join criminal organizations because they find in them not only a livelihood, but also a support network. There is an absence of prevention policies that involve these population.
 - Proliferation of micro-trafficking and petty crime.
- ... Policy makers do not support social organizations that implement successful strategies in their communities, so these efforts remain isolated.
- ... Insufficient investment of resources in social and human capital, enabling the creation of new generations of delinquency, particularly in the context of vulnerable populations and organized crime, with special incidence in technological media.
- ... Radicalization of groups against the police.

PROBLEMS IN OTHER INSTITUTIONS CRITICAL FOR SECURITY

- ... Lack of communication or coordination in security matters between the police, public ministries or prosecutors' offices, the presidency, mayors' offices and governors' offices.
- ... There is no sharing of information on measurement and results between institutions, in terms of public policies, which would allow for the incorporation of successful practices and improvement or elimination of the inoperative ones.
- ... Problems within the judicial system.
 - Cases in which justice serves economic or political interests.
 - Lack of reporting of crime as victims do not consider the judicial process to be an effective way to protect their rights.

- Barriers (language, geographic, technological, etc.) to citizens' access to justice.
 - Selective, slow or arbitrary justice.
 - Aggressive criminal prosecution lacking agile and expeditious judicial procedures to legally and adequately unclog preventive detentions and ordered prosecutions.
 - Courts with excessive burdens and without sufficient support to carry out all the proceedings.
 - Absence of restorative justice.
 - Absence of protocols or re-victimizing protocols for attention to victims of violence, especially in cases of sexual crimes.
 - Even with protective measures, such as the increase of surveillance cameras, there is still impunity because, although the police respond quickly, the judicial system is often inefficient so that the perpetrator is easily released.
 - Criminal reoffending. Criminals who, after being arrested, prosecuted and convicted, return to crime repeatedly.
- ... Problems within the penitentiary system.
- Lack of a true social reinsertion policy.
 - Continuity of criminal activities from prisons, and even self-government of the prisons.
 - Insufficient human, economic and structural resources.
 - Overcrowding, congestion and lack of guarantee of the human rights of detainees.
 - Arbitrary or non-legalized detentions, abuse of pretrial detentions
- ... Tendency towards the use of the military element in police functions or the militarization of the police.
- Accelerated processes of institutionalization of militarization that respond to "punitive populism" that may even contradict constitutional mandates.
 - Militarization of the cities because the capacity of the police is exceeded or because of high levels of corruption.
 - Weakening if not denaturalization of police missions and functions, which leads to an undermining of police forces.
 - Absence of a clear distinction between military and police forces, especially in contexts of armed conflict or serious alteration of public order.
 - Increase in human rights violations due to the excessive use of force.

CHAPTER XI

RECOMMENDATIONS FOR FACING SECURITY CHALLENGES

Following the problems evidenced in the previous chapter, this section will list some of the relevant recommendations to face the main problems regarding security. This chapter also offers specific recommendations for international organizations and guiding questions to evaluate public policies regarding security.

Establish clear and robust regulations for public security policies.

- ... It should be a State policy and not a matter of decrees, ordinances or executive orders that change with each new government.
- ... Improve the design of public policies so that they respond to the context in which they will be implemented. They must address the specificities and needs of rural territories in a differentiated manner from large cities.
- ... Public policies, measures and actions must be fundamentally preventive and guarantee the human rights of the civilian population.
- ... Indicators and mechanisms for monitoring, measuring and evaluating public policies should be generated.
- ... Regional decisions must be made on the evaluation of public policies.
- ... Clearly define the functions of the police and make a precise distinction with respect to the functions of the military forces.
- ... Police forces should have a civilian police model and not include military force.
- ... Law enforcement agencies (police and military) should incorporate gender and human rights policies within their institutions, in order to avoid intra-institutional and inter-agency conflicts that damage their image in the eyes of the public and their capacity for action.
- ... Take robust, selective and exemplary actions against corruption.
- ... Policies should be issued with an environmental focus and taking into account the migrant population.
- ... Objectives with multidimensional security, based on the security of the individual and not only on the security of the State.
- ... Guarantee the rights and freedoms of individuals without any discrimination whatsoever.

- ... Promote a culture of legality for safe coexistence.
- ... Control the growing private security that in some countries surpasses the armed forces and the police.

Institutional strengthening of the police

- ... Better working conditions for police officers, starting by guaranteeing their job security and stability.
- ... Standardize police education and training times, considering the hierarchical level and the functions to be performed by each type of officer.
- ... Prioritize the practical dimension in the initial training processes and its correspondence with procedural aspects.
- ... Constant professional accompaniment and attention to mental health issues.
- ... Invest in technology, training and professionalization of agents.
- ... Promote international certifications that validate the training processes and academic programs of security institutions.
- ... Police training with a gender and vulnerable population perspective.
- ... Constantly evaluate the performance of the police and the armed forces in areas of knowledge of their area or jurisdiction and attention to the citizen.
- ... Consolidate those police training centers of excellence.
- ... Strengthen scientific and crime investigation capabilities.
- ... Create a progressive career structure that consolidates and improves the police officer's profile for promotions.
- ... Improve inter-institutional cooperation among all entities related to security: judicial body, public prosecutor's office, police, etc., so that they are synchronized, coordinated and effective.
- ... Strengthen capacities to collect information on violence, insecurity and crime to produce intelligence, standardizing the exchange between institutions, for example, with AMERIPOL, EUROPOL and INTERPOL.
- ... Establish alliances between peer institutions in the region to identify coordinated lines of work and permanent exchange of intelligence and documented good practices.
- ... Resolutely strengthen alliances with universities at national and international level for an education open to the world and to the understanding of its complexities.

Improve public trust in the institution

- ... Establish effective communication channels with the civilian population.
- ... Create accessible accountability mechanisms.
- ... Guarantee the protection of human rights.
- ... Generate dynamics of citizen-police approximation (foster a culture of security), especially in schools.
- ... To avoid impunity for police or military personnel who have been implicated in the commission of crimes.
- ... Consolidate community policing or proximity policing, understood not only as a specialized group, but also as a vision, philosophy, type of knowledge and skills that the entire police force should have, and that should be articulated with other government agencies as an alternative to deal with violence and crime.

RECOMMENDATIONS FOR INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

- ... Transfer capabilities and experiences to police forces in Latin American countries.
- ... Open the doors of its training centers to members of the institution, through scholarships or economic support.
- ... Create regional and international intelligence production centers (fusion centers) to analyze insecurity and adverse social phenomena in order to establish rational strategies to combat and prevent them.
- ... Ensure that national authorities promote the continuity of international cooperation projects.
- ... Ensure cooperation between security and justice institutions for the prosecution of international crimes.
- ... Build a regional information system on security, with strategic indicators provided by several Latin American countries based on the fulfillment of security policies.

GUIDING QUESTIONS FOR SECURITY POLICY DEVELOPMENT, IMPLEMENTATION AND EVALUATION

1. Have training and education programs been developed for law enforcement officers in relation to public policies on citizen security?

2. If so, are these training and capacity building programs designed to be primarily reactive or preventive?
3. Do these programs include community policing services?
4. Have these training and capacity building programs incorporated gender and human rights perspectives?
5. Are there any shortcomings in the delivery of this education and training? If so, what are they?
6. Is there any type of difficulty on the part of the aforementioned officials to modify aspects of their actions in order to adjust them to the policy implemented? If so, how?

A final consideration

The text that concludes here has attempted to gather most of the material elaborated in the course of the research, the surveys and the local meetings carried out and to present the findings obtained, drawing conclusions and proposing possible courses of action.

The publication, as such, is exhausted in these pages. Its content, on the other hand, like the Project in whose context it was developed, aims to overcome this apparent inert state. In other words, it aims to become a vital bridge between the present and the future. Proposing goals and paths that contribute to solve or mitigate in a time to come, the problems that affect us right now, creating concrete and tangible actions. This is a dynamic way of thinking that is not constrained to a sheet of paper, but that goes beyond its limits to become an active endeavor.

In this work, we have focused on the common characteristics and difficulties observed in the area of security policies in various Latin American regions. We have proposed a cataloguing of the problems observed on the basis of the origin attributed to them and made recommendations aimed at improving the situations described in the Project.

The description of the current situation has shown that, despite the persistence of a context of endemic violence in the region, there is a generalized tendency to promote measures aimed at putting an end to the expansion of criminality, with a marked repressive bias.

This scenario, which some political sectors promote as a model to be followed in various Latin American countries, offers a unique opportunity to investigate the possibility of complementing this type of policies—which cannot and should not exist *sine die*—with preventive tools, that is, thinking not only of neutralizing criminal action, but also of reducing its causes.

The preceding paragraph is an example of the "dynamic thinking" referred to above. It promotes an "active commitment": faced with a concrete situation, an objective is established, the means to achieve it are indicated, an action is proposed, and it is implemented. This is an "active commitment" that cannot be delayed.

In the vast electoral scenario currently and in the immediate future in the region, the authoritarian temptation is rapidly spreading like a shadow over Latin America, making it necessary to immediately seek alternatives that, within the framework of the democratic rule of law, make it possible to complement coercive policies, mitigating their collateral effects and limiting in time, at least, their most virulent measures.

Hence the pertinence, relevance and need to explore the implementation of preventive measures capable of eradicating certain social patterns and, subsequently, the culture of illegality that sustains them, in order to interrupt the flow that nourishes criminality.

In short, there is a multiplicity of issues that will have to be foreseen, applied and evaluated in future works such as the one now concluded. It is our intention to persevere in this task and we intend to do so in the near future, optimizing our results and expanding our goals and objectives. We are confident that we will be able to do so.

PROGETTO

**“SICUREZZA E VITA
DEMOCRATICA IN AMERICA
LATINA: UNA QUESTIONE
ANCORA DA RISOLVERE”**

PUBBLICAZIONE

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO

**“SICUREZZA E VITA
DEMOCRATICA IN AMERICA
LATINA: UNA QUESTIONE
ANCORA DA RISOLVERE”**

Roberto Augusto Moreno (*Direttore*)

Marcos Pablo Moloeznik (*Coordinatore*)

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Boris Martynov (Federazione Russa) Professore ordinario e responsabile della cattedra di Relazioni internazionali e politica estera della Russia presso l'Università MGIMO del Ministero degli Affari esteri della Russia.

Christopher Birkbeck (Regno Unito) Professore di politiche pubbliche, Università di Salford.

Craig Deare (Stati Uniti) Professore di sicurezza internazionale, National Defense University (NDU), Washington, DC.

Fausto Pocar (Italia) Presidente emerito dell'Istituto internazionale di diritto umanitario di Sanremo e professore emerito dell'Università di Milano.

Janiel David Melamed Visbal (Colombia) Professore di Relazioni internazionali presso l'Universidad del Norte de Colombia.

Mario Sznajder (Israele) Dottore di ricerca in Scienze politiche presso l'Università Ebraica di Gerusalemme (Israele), dove è professore emerito.

Matteo Fornari (Italia) Professore associato di Diritto pubblico internazionale presso l'Università di Milano-Bicocca.

Nicole Jenne (Cile) Professoressa associata presso la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Philipp Wolfesberger (Germania) Ricercatore post-dottorato presso l'Università di Bielefeld, responsabile del Centro di studi interamericani.

Sergio Arribá (Argentina) Professore di Diritto dell'informazione presso la Facoltà di Scienze sociali dell'Università di Buenos Aires (UBA).

Sicurezza e vita democratica in America Latina: una questione ancora da risolvere

Roberto Augusto Moreno (Direttore)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinatore)

Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Sanremo (Italia)

Prima edizione 2023

ISBN:9788894674743

Tutti i lavori sono stati sottoposti a doppio cieco.

Questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto "Sicurezza e vita democratica in America Latina: una questione ancora da risolvere", sviluppato dal Dipartimento Progetti Speciali e Iniziative per l'America Latina dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, Italia, con il sostegno finanziario della Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano, in virtù del Bando di tale Direzione del 4 agosto 2022.

Le opinioni e i fatti contenuti in questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano o dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo. Entrambi gli enti non sono in alcun modo responsabili della credibilità e dell'autenticità di tali opere, né delle conseguenze derivanti dall'eventuale utilizzo da parte di terzi delle informazioni e dei criteri in esse incorporati.

Traduzione a cura di Lina Munar Guevara.

INDICE

PREFAZIONE – *Fausto Pocar*

PRESENTAZIONE – *Roberto Augusto Moreno*

SU CONTENUTI, ESITI E RISULTATI– *Marcos Pablo Moloeznik*

I.- MESSICO

CAPITOLO I – LA SICUREZZA COME POLITICA PUBBLICA: IL CASO DEL MESSICO– *Marcos Pablo Moloeznik e María Eugenia Suárez de Garay*

CAPITOLO II – LA MANCANZA DI FIDUCIA NELLA POLIZIA: UN OSTACOLO ALLA COSTRUZIONE DELLA SICUREZZA E DELLA PACE IN MESSICO - *Antonio Gil Fons*

II.- AMERICA CENTRALE

CAPITOLO III – VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SICUREZZA IN EL SALVADOR 2003-2022 – *Alejandrina María José Sanabria*

CAPITOLO IV – SICUREZZA E VITA DEMOCRATICA: CASO HONDURAS – *Omar Andrés García Calderón*

CAPITOLO V – ANALISI: POLITICHE PUBBLICHE DI SICUREZZA IN GUATEMALA – *Pedro Trujillo Álvarez*

III.- COLOMBIA

CAPITOLO VI – POLITICHE PUBBLICHE DI SICUREZZA DEI CITTADINI IN COLOMBIA –
Gladys V Solarte e Pedro Páez Pirazán

CAPITOLO VII – LA SICUREZZA DEI CITTADINI NELLA RURALITÀ COLOMBIANA:
POLITICHE INSUFFICIENTI DI SICUREZZA E COESISTENZA DEI CITTADINI E PROPOSTA DI
ANALISI SPATIALE DEI CONTESTI PER LA LORO COMPRESIONE– *Pedro Arenas, Isaac de
León Beltrán, Santiago Garre e Boris Ramírez*

IV.- VENEZUELA ED ECUADOR

CAPITOLO VIII – SFIDE E PROSPETTIVE DELLE UNIVERSITÀ NEL CAMPO DELLA
SICUREZZA PER UNIFICARE GLI SFORZI FINALIZZATI ALLO SVILUPPO ECONOMICO E AL
BENESSERE SOCIALE IN VENEZUELA – *Elmo Bell-Smithe Durán*

CAPITOLO IX – LA SICUREZZA COME POLITICA PUBBLICA IN ECUADOR – *Jorge Antonio
Hadathy Bucheli*

V.- CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI PER LE POLITICHE PUBBLICHE

CAPITOLO X – PRINCIPALI SFIDE IN MATERIA DI SICUREZZA NELLA REGIONE
LATINOAMERICANA

CAPITOLO XI – RACCOMANDAZIONI PER AFFRONTARE LE SFIDE IN MATERIA DI
SICUREZZA

PREFAZIONE

Fausto Pocar

Il Progetto "*Sicurezza e vita democratica in America Latina: una questione da risolvere*", nell'ambito del quale è stata elaborata la presente pubblicazione, si è ispirato e ha fatto seguito a due precedenti Progetti che l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (Italia), attraverso la sua area specificamente dedicata all'America Latina, ha portato avanti con successo con la collaborazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano.

Il primo Progetto, intitolato "La complessa attualità latinoamericana: contributi per un'evoluzione positiva", si è sviluppato tra il novembre 2021 e il maggio 2022 ed è stato sostenuto dall'Unità di Analisi e Programmazione Statistica e Documentazione Storica del sopracitato Ministero.

Il secondo Progetto, "*Sicurezza e vita democratica: una sfida per l'America Latina*", si è svolto tra dicembre 2021 e agosto 2022, con la collaborazione economica della Direzione generale per la globalizzazione e le questioni globali dello stesso Ministero.

La prima ha affrontato "*la complessa situazione attuale in America Latina*" da un punto di vista strategico e ha compreso quattro diverse dimensioni¹, per ognuna delle quali il Progetto ha descritto i problemi, analizzato le cause, identificato le conseguenze e proposto scenari futuri. All'interno di queste dimensioni, ha evidenziato la questione della sicurezza e della violenza endemica che caratterizza l'America Latina.

Gli scenari di conflitto armato interno, le altre situazioni di violenza, le ripetute transizioni verso un ambiente di pace, la violenza di genere, il traffico di droga e la criminalità organizzata hanno evidenziato la necessità di apportare contributi che contribuiscano all'attuazione dei principi guida del diritto internazionale per la protezione integrale degli esseri umani.

Il secondo Progetto, orientato a questo obiettivo, era rivolto al livello tattico-operativo. Le sue diverse attività erano finalizzate a fornire sostegno a piani e programmi che, in particolare nel sistema di formazione degli agenti del potere pubblico dedicati all'ordine e alla sicurezza, fornissero loro una professionalizzazione adeguata all'adempimento dei loro doveri, cioè che li mettesse in grado di operare secondo uno stile di vita democratico, nel pieno rispetto dei diritti umani, con e per la comunità.

¹ https://iihl.org/wp-content/uploads/2022/06/INFORME-TECNICO_v.-digital.pdf

In breve, l'obiettivo era quello di affrontare i problemi di sicurezza dell'America Latina in modo olistico e integrale, considerando sia gli aspetti strategici che quelli operativi.

I risultati ottenuti in entrambe le attività possono —a mio parere— essere considerati un successo nei loro compiti specifici. Tuttavia, entrambe hanno mostrato in modo uniforme che, nonostante i progressi raggiunti in alcuni casi al livello più alto delle politiche di sicurezza pubblica o nell'adozione di moderni programmi di formazione a livello operativo da parte di alcune forze di polizia, non solo non c'è una significativa riduzione della violenza o un'accettabile performance di polizia, ma —cosa forse più importante— non c'è alcun cambiamento nei criteri profondamente radicati che percepiscono l'uso delle forze dell'ordine come un sistema esclusivamente reattivo alla violenza o come uno strumento al servizio di interessi politici.

Questo Progetto ha cercato di dare una risposta ragionata a questo dilemma, basandosi su ricerche preliminari e diagnosi mirate in regioni latinoamericane che sono percepite come affette da un problema comune: il Messico, il triangolo formato da El Salvador, Guatemala e Honduras e, infine, Colombia, Ecuador e Venezuela.

Questa pubblicazione raccoglie la maggior parte degli sforzi compiuti per perseguire questo obiettivo, al fine di fornire ai lettori il materiale prodotto e i risultati ottenuti, in modo che possano trarre le proprie conclusioni e, ove possibile, formulare proposte praticabili per il miglioramento.

Il sottoscritto ha assunto la responsabilità del Progetto, la cui direzione generale è stata assunta dal professor Roberto Augusto Moreno —responsabile dei progetti speciali e delle attività di formazione per l'America Latina— e ha contato sulla collaborazione di un ampio e prestigioso gruppo di istituzioni (università, centri di ricerca, ONG, ecc.) e di specialisti esperti, distribuiti nei punti di riferimento della regione.

Infine, vorrei esprimere la mia gratitudine a tutti coloro che hanno contribuito, con compiti e funzioni diverse, alla realizzazione di questo lavoro. Un riconoscimento particolare va alla Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il sostegno al finanziamento del Progetto che ha dato origine a questo lavoro.

PROF FAUSTO POCAR
PRESIDENTE ONORARIO
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO
UMANITARIO

PRESENTAZIONE

Roberto Augusto Moreno

Lo scopo di questa pubblicazione, così come l'oggetto e la genesi del Progetto in cui è inserita, sono stati chiaramente enunciati nella prefazione del professor Fausto Pocar che la apre.

Pertanto, mi limiterò a "presentare" le azioni sviluppate per ottenere il materiale fornito in questo lavoro.

Il lavoro è iniziato con un workshop tenutosi con tutti i membri del gruppo di lavoro nella seconda settimana di dicembre 2022 (12/16-12-2022). L'obiettivo principale era quello di definire e distribuire i compiti di ricerca da svolgere.

Queste indagini, che si sono protratte fino alla fine di aprile 2023, erano finalizzate a ottenere una diagnosi preliminare della situazione della sicurezza in relazione a ciascuno dei Paesi coinvolti nel Progetto: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico e Venezuela. Questo lavoro è incorporato nella presente pubblicazione.

Allo stesso tempo, è stato promosso un "call for papers" sul tema del Progetto che, dopo la data di chiusura (31-03-2023), ha portato alla selezione dei migliori articoli, alcuni dei quali sono pubblicati in questo lavoro e altri in una pubblicazione collettiva che il **Centro Universitario di Tlajomulco dell'Università di Guadalajara (Messico)** ha curato in collaborazione con l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (Italia) e la Rete Internazionale dei Diritti Umani e del Diritto Internazionale Umanitario.

Un compito molto importante per ottenere una conoscenza diretta e immediata dei problemi oggetto di studio sono stati gli incontri locali. Tre seminari internazionali si sono tenuti successivamente a Guadalajara, in Messico (dal 18 al 20-05-2023); a San Salvador, in El Salvador, con la partecipazione di rappresentanti del Guatemala e dell'Honduras (dal 22 al 23-05-2023) e, infine, a Bogotá, in Colombia, con la presenza di delegati dell'Ecuador e del Venezuela (dal 25 al 27-05-2023).

A tutti questi incontri hanno partecipato membri delle rispettive procure, tribunali giudiziari, funzionari dell'amministrazione pubblica e della polizia, membri di organizzazioni non governative o associazioni civili, accademici ed esperti di sicurezza generale.

In relazione a questi seminari, va sottolineata e ringraziata la collaborazione dell'Università di Guadalajara, della Rete Internazionale dei Diritti Umani e del Diritto Internazionale Umanitario, dell'Università Don Bosco di El Salvador, nonché delle Ambasciate italiane in Colombia e in El Salvador.

Le conclusioni di questi incontri, analizzate in una riunione di laboratorio tenuta dai membri del team di progetto nel luglio/agosto 2023, costituiscono una parte essenziale del lavoro svolto e sono allegate alla presente pubblicazione.

A completamento delle attività svolte, nell'agosto 2023 si è tenuto un "webinar" con la partecipazione di prestigiosi esperti internazionali che hanno affrontato i principali aspetti trattati nel corso del progetto: risultati, diagnosi e conclusioni.

Tenendo conto dei molteplici compiti svolti e, soprattutto, dei risultati ottenuti, sono convinto che l'obiettivo generale stabilito per il Progetto, ovvero *"fornire contributi che facilitino l'applicazione e la gestione assertiva delle politiche pubbliche e dei programmi di formazione nel campo della sicurezza, in modo da migliorare l'effettiva applicazione di queste ultime e, in questo modo, rendere possibile ai Paesi che costituiscono le aree focali selezionate di diventare Stati democratici a pieno titolo governati dallo Stato di diritto e di avanzare verso lo sviluppo, in modo da migliorare l'effettiva applicazione di quest'ultimo e, in questo modo, permettere ai Paesi che compongono le aree focali selezionate di diventare Stati pienamente democratici di diritto e di avanzare verso lo sviluppo, il benessere sociale e l'integrazione regionale e internazionale"*, può essere considerato raggiunto.

Sono infatti convinto che attraverso le ricerche effettuate, i singoli contributi ricevuti e, soprattutto, il lavoro sul campo svolto attraverso i seminari organizzati, siano emersi elementi e strumenti che possono benissimo aiutare a raggiungere l'obiettivo previsto.

Inoltre, alla luce della partecipazione di varie personalità e istituzioni pubbliche e private nelle diverse fasi, credo fermamente che in molte parti della regione ci sia un terreno favorevole per mettere in pratica le proposte derivanti dalle analisi effettuate e dai risultati verificati.

Sono molti gli scenari in cui si stanno compiendo sforzi importanti per superare l'endemica violenza di ogni genere che affligge la regione e per stabilire in modo stabile ordini sociali equi, democratici e legittimi. Sono scenari in cui percepisco una tangibile predisposizione ad ascoltare, considerare, valutare e applicare i contributi dell'esperienza, dell'intelligenza e del disinteresse economico e partitico, da qualunque parte provengano. Questo crea, a mio avviso, un'occasione unica ed eccezionale per fornire un aiuto utile e concreto.

Infine, vorrei ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile la realizzazione del progetto e dei vari eventi previsti. In particolare, vorrei citare la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il sostegno finanziario; l'équipe tecnico-accademica che ci ha accompagnato e, naturalmente, in modo del tutto speciale, tutti gli esperti che hanno partecipato alle numerose attività svolte con eccellenti qualità personali e professionali.

PROF ROBERTO AUGUSTO MORENO
DIRETTORE
DIPARTIMENTO PROGETTI SPECIALI ATTIVITÀ E
DI FORMAZIONE PER L'AMERICA LATINA

SU CONTENUTI, SUCCESSI E RISULTATI

Marcos Pablo Moloeznik

(Coordinatore)

In qualità di *coordinatore* di questo sforzo collettivo, vorrei cogliere l'occasione per dare conto dei contenuti, della portata e dei risultati dell'opera che il lettore ha tra le mani.

Innanzitutto, va sottolineato che si tratta di un prodotto del Progetto "*Sicurezza e vita democratica in America Latina: una questione ancora da risolvere*", sotto la responsabilità della Direzione Progetti Speciali e Attività di Formazione per l'America Latina dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, Italia.

In secondo luogo, il libro si compone di cinque blocchi tematici, ovvero: I. Messico - II. America centrale - III. Colombia - IV. Venezuela ed Ecuador - V. Conclusioni e raccomandazioni politiche per regione.

Si tratta di una struttura che risponde alle diverse fasi del Progetto e che affronta e sviluppa la sicurezza come principale preoccupazione e richiesta dei cittadini dell'America Latina nel suo rapporto con lo Stato di diritto democratico.

Proprio il filo conduttore che attraversa tutti i contributi di questa pubblicazione è il pieno rispetto dei diritti umani e la ricerca, da parte dei poteri pubblici e delle istituzioni fondamentali dello Stato e della Repubblica, di un significativo miglioramento delle condizioni di sicurezza come condizione per lo sviluppo.

Per questo motivo si sta sostenendo il concetto di sicurezza dei cittadini come concetto in cui la comunità svolge un ruolo attivo attraverso la sua partecipazione, in quanto responsabile della co-produzione di sicurezza insieme all'apparato di sicurezza statale.

Allo stesso tempo, viene privilegiato l'uso della forza pubblica nel campo della prevenzione del crimine e dei comportamenti antisociali, a scapito del tradizionale atteggiamento reattivo/repressivo; ciò si è tradotto nella fase di formazione dei funzionari delle forze dell'ordine, combinando modalità faccia a faccia e virtuali in un'esperienza pilota a León, Guanajuato, Messico, da replicare in futuro.

In breve, si tratta di sicurezza come politica pubblica al servizio dell'interesse generale e del benessere della popolazione; in altre parole, è una questione di natura tecnica che va oltre i governi in carica e gli interessi particolari.

Come conciliare il Diritto alla Sicurezza con il resto dei Diritti Umani è quanto viene perseguito nei capitoli successivi che compongono questa raccolta di nove (9) opere che compongono il libro.

In termini di contenuti e portata, da un punto di vista regionale, il Messico è considerato una regione a sé stante che merita di essere trattata come tale, data la sua natura atipica e il fatto che condivide un esteso confine terrestre con gli Stati Uniti d'America.

Da parte sua, l'America Centrale è, secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, la regione più violenta del mondo e, in particolare, il cosiddetto Triangolo del Nord dell'America Centrale, che comprende Guatemala, Honduras ed El Salvador, è caratterizzato da una violenza endemica.

Va inoltre ricordato che l'unica delegazione operativa del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) nell'emisfero si trova in Colombia, un Paese dilaniato da decenni da un conflitto armato non internazionale, con attori non statali come gruppi di insorti, attori non statali con armi, gruppi paramilitari, organizzazioni di autodifesa e criminalità organizzata, la cui principale manifestazione è il traffico di droga.

Inoltre, nel caso della Colombia, i confini e le interrelazioni con Venezuela ed Ecuador rendono necessaria l'inclusione di questi Stati nell'analisi.

Infine, lo spirito che anima il progetto e questa pubblicazione fornisce conoscenze, strumenti e raccomandazioni rilevanti sulla sicurezza come politica pubblica per i decisori, che si concretizzano in risultati concreti che si faranno sentire a breve, medio e lungo termine, con il lettore che ha l'ultima parola.

I. MESSICO

CAPITOLO I

LA SICUREZZA COME POLITICA PUBBLICA: IL CASO DEL MESSICO

Marcos Pablo Moloeznik e María Eugenia Suárez de Garay²

*“Nel caso della violenza e dell'insicurezza pubblica,
possiamo riassumere: abbracci, non armi.”*

Andrés Manuel López Obrador (2012) Traduzione non ufficiale

Questo capitolo intende fornire un resoconto della politica e delle strategie di sicurezza pubblica dell'attuale governo messicano guidato da Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), nonché dello scenario strategico attraverso le statistiche ufficiali e la percezione della popolazione.³

Da quando è stato candidato alla presidenza della Repubblica e fino ad oggi,⁴ l'idea-forza che domina la sicurezza come politica pubblica dell'attuale presidente è "abbracci, non armi", il cui significato può essere riassunto con le sue stesse parole: "[...] È stato più che dimostrato che la militarizzazione non è sufficiente, che non bastano le prigioni, le leggi più dure o il pugno di ferro. La violenza non si risolve con altra violenza, il male non va affrontato con il male, ma piuttosto migliorando le condizioni di vita e di lavoro della popolazione e prestando particolare attenzione ai giovani".⁵

Tuttavia, questo discorso contrasta con la grande scommessa della sua amministrazione, che è stata la Guardia Nazionale, un nuovo strumento coercitivo del governo centrale messicano integrato nella Segreteria della Difesa Nazionale (SEDENA). Non va nemmeno dimenticato che la creazione della Guardia Nazionale è stata presentata come l'unica proposta sulla sicurezza pubblica nella piattaforma politico-elettorale del Movimento di Rigenerazione Nazionale (MORENA, 2018), il partito politico che ha portato l'attuale presidente del Messico alla presidenza.⁶

² Professori-ricercatori presso il Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades dell'Università di Guadalajara (Messico), codice ORCID 0000-0002-4078-9451 e 0000-0003-2568-7120, rispettivamente.

³ Il testo è accompagnato da dati concreti dell'ultimo decennio, che consentono un confronto tra l'amministrazione dell'ex presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) e l'attuale governo.

⁴ Carrillo, Emmanuel (2023) "Dureza en operativo para capturar a Ovidio no cambia estrategia de 'abrazos no balazos': AMLO"; in, Revista FORBES, 16 gennaio 2023. Disponibile a: <<https://www.forbes.com.mx/dureza-en-operativo-para-capturar-a-ovidio-no-cambia-estrategia-de-abrazos-no-balazos-amlo/>>

⁵ Traduzione non ufficiale. López Obrador, Andrés Manuel (2012) Trascrizione della conferenza stampa tenuta questa mattina da Andrés Manuel López Obrador, candidato alla Presidenza della Repubblica per la coalizione Movimento Progressista, Città del Messico, 11 aprile 2012.

⁶ Si veda; Moloeznik, Marcos Pablo (2021) "Del Ejército a la Guardia Nacional", Animal Político, Città del Messico, 9 agosto 2021; disponibile su: <<https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/del-ejercito-a-la-guardia-nacional/>>

Tuttavia, la decisione che probabilmente mina il discorso ufficiale è quella di affidare ai militari la partecipazione diretta alla dimensione della sicurezza pubblica fino al 2028, sostenendo che la Guardia Nazionale deve diventare più matura.

Si tratta del processo di militarizzazione della sicurezza pubblica che, secondo Sergio Padilla Oñate, ha due forme: la militarizzazione diretta e quella indiretta⁷. La prima implica la partecipazione diretta delle forze armate—in operazioni indipendenti o insieme alla polizia, dai confini verso l'interno— nel campo della sicurezza pubblica, mentre la seconda si riferisce alla trasformazione della polizia con equipaggiamento, addestramento e logica operativa di tipo militare, come accade da più di sei anni.

Sulla base dell'obiettivo stabilito, il lavoro è organizzato in due blocchi tematici principali: 1) una rassegna della pianificazione e delle strategie nel campo della sicurezza pubblica; 2) un'analisi delle dimensioni oggettive e soggettive della sicurezza, entrambi indicatori dei risultati delle iniziative e delle strategie del governo federale in questo settore.

1. Politiche di sicurezza pubblica e piattaforme programmatiche

Le proposte, i piani e le strategie di sicurezza pubblica dell'attuale governo sono state espone in diversi documenti programmatici: il Piano nazionale per la pace e la sicurezza 2018-2024 (2018), la Strategia nazionale di sicurezza pubblica (2018), il Piano nazionale di sviluppo (2019) e il Programma nazionale di prevenzione sociale della violenza e del crimine 2022-2024 (2022). Di seguito ne vengono presentati i contenuti più rilevanti, con l'obiettivo di osservare i vertiginosi cambiamenti avvenuti nella dimensione discorsiva della politica di sicurezza in questi quattro anni di governo.

1.1. Piano nazionale per la pace e la sicurezza 2018-2024⁸

Con l'arrivo di Andrés Manuel López Obrador alla presidenza (2018), si sono osservati cambiamenti nel discorso su come affrontare l'emergenza nazionale derivante dalla crisi di insicurezza che si riflette nei livelli di violenza, negli omicidi intenzionali, nella violazione sistematica dei diritti umani e nella mancanza di credibilità e fiducia nelle istituzioni. Nel Piano nazionale per la pace e la sicurezza 2018-2024 è presente una forte critica al modello prevalente con cui sono stati affrontati il crimine organizzato e le sfide della criminalità e della violenza; si assume come premessa di base che gran parte della crisi di

⁷ Sergio Padilla Oñate (2021) Tesi di dottorato in Scienze Sociali con specializzazione in Sociologia "Las policías estatales en la militarización de la seguridad pública en México (2007-2018)", Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 19 luglio 2021. pp: 12-32.

⁸ Presidenza della Repubblica (2018a), Piano nazionale per la pace e la sicurezza 2018-2024..

insicurezza che il Messico sta affrontando, compresa quella legata ai gruppi di criminalità organizzata, sia legata alla disuguaglianza e alla mancanza di opportunità.

Il Piano sottolinea l'importanza di chiarire i concetti di sicurezza nazionale, interna e pubblica, al fine di "formulare nuovi paradigmi per sostenere le strategie di ripristino della pace, ristabilire la sicurezza pubblica, prevenire il crimine, procurare e impartire giustizia, ristabilire lo stato di diritto e reintegrare i criminali."⁹

Il Piano si basa su otto assi che mirano ad affrontare la crisi di insicurezza del Paese in modo trasversale: (1) l'eliminazione della corruzione e la riattivazione dell'amministrazione della giustizia; (2) la garanzia dell'occupazione, dell'istruzione, della salute e del benessere; (3) il pieno rispetto e la promozione dei diritti umani; (4) la rigenerazione etica della società; (5) la riformulazione della lotta alla droga; (6) l'avvio della costruzione della pace; (7) il recupero e la dignificazione delle carceri; (8) la garanzia della sicurezza pubblica, della sicurezza nazionale e della pace.

Nonostante le modifiche proposte, il Piano Nazionale di Pace e Sicurezza presenta linee di continuità rispetto alle strategie messe in atto contro la violenza e la criminalità organizzata, in particolare per quanto riguarda l'uso intensivo delle forze armate. D'altra parte, il Piano incorpora elementi come la rilevanza del salvataggio del sistema carcerario, ma non include riferimenti all'amministrazione della giustizia, al rafforzamento del sistema giudiziario, al modello di polizia civile da promuovere e a politiche sfumate di prevenzione della violenza, della delinquenza e del crimine.

1.2. Strategia nazionale di sicurezza pubblica, 2018¹⁰

Da questo documento programmatico si deve trarre quanto segue:

-Sulle Forze Armate: "Se l'Esercito e la Marina hanno subito un'erosione e una perdita di fiducia da parte di alcuni settori della popolazione, ciò è stato dovuto agli ordini del comando civile di impegnarsi in azioni repressive o in funzioni di polizia per le quali queste istituzioni non sono state abilitate o addestrate. È la strategia che ha fallito, non le prestazioni delle nostre forze armate" (Traduzione non ufficiale).

-Sulla Guardia Nazionale: si sottolinea il suo modello e comando civile¹¹, collegato alla Segreteria per la Sicurezza e la Protezione del Cittadino, anche se allo stesso tempo si riconosce la sua duplice natura con

⁹ *Ibidem*, p. 2 Traduzione non ufficiale

¹⁰ Presidenza della Repubblica (2018b), Strategia nazionale di pubblica sicurezza, 2018.

la partecipazione della stessa Segreteria per la Sicurezza e la Protezione del Cittadino e della Segreteria della Difesa Nazionale, come istituzione mista o intermedia: un corpo con comando civile, ma con membri che avranno formazione, gerarchia e struttura militare.¹² Tuttavia, la Guardia Nazionale risponde *de facto* al modello di polizia militarizzata, in contrasto con la lettera e lo spirito della Costituzione, che ne stabilisce *de jure* la natura civile,¹³ mentre il Ramo Esecutivo della Federazione ha preso la decisione di integrarla nella Segreteria della Difesa Nazionale.¹⁴

1.3. Piano di sviluppo nazionale 2019-2024¹⁵

Le linee generali e gli orientamenti della politica settoriale in materia di sicurezza pubblica (dal momento che l'attuale quadro normativo messicano non sancisce né riconosce la categoria della sicurezza dei cittadini) sono definiti nel Piano di sviluppo nazionale, che propone un *cambiamento di paradigma* nella sicurezza nazionale e nella sicurezza pubblica attraverso i seguenti 12 obiettivi: Sradicare la corruzione e riattivare il perseguimento della giustizia; garantire l'occupazione, l'istruzione, la salute e il benessere; il pieno rispetto dei diritti umani; la rigenerazione etica delle istituzioni e della società; riformulare la lotta contro la droga; intraprendere la costruzione della pace; recuperare e rendere dignitose le carceri; articolare la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica e la pace; ripensare la sicurezza nazionale e riorientare le Forze Armate; istituire la Guardia Nazionale; il coordinamento nazionale, statale e regionale; strategie specifiche.

Secondo il capo del potere esecutivo della Federazione, questo cambiamento di paradigma si basa sul riconoscimento che: "[...] tra il 2006 e il 2018, chi era al potere ha cercato di risolvere l'insicurezza e la violenza criminale attraverso la forza militare e di polizia e il cosiddetto 'populismo penale', che consiste nell'inasprire le pene per le azioni criminali. Il risultato è stato catastrofico e questa strategia ha lasciato un orrendo bilancio di morti, scomparsi e feriti, una crisi dei diritti umani, una decomposizione istituzionale senza precedenti e gravi danni al tessuto sociale. Le Forze Armate sono state utilizzate come

¹¹ L'articolo 4 della legge sulla Guardia Nazionale la definisce un "istituto di pubblica sicurezza, di natura civile, disciplinato e professionale, annesso come organo amministrativo decentrato alla Segreteria" [della Sicurezza e della Protezione del Cittadino].

¹² Presidenza della Repubblica (2018b) Strategia nazionale di pubblica sicurezza; pp. 43-44.

¹³ H. Congreso de la Unión (2022) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; articolo 21.

¹⁴ Presidenza della Repubblica (2022) DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 09 de septiembre de 2022.

¹⁵ Presidenza della Repubblica (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; in Diario Oficial de la Federación, Città del Messico, 12 luglio 2019

forze di combattimento, la professionalizzazione delle forze di polizia è stata omessa e la gestione della sicurezza è stata affidata ad autorità straniere [...]". Quindi, "[...] con la convinzione che la violenza genera altra violenza e tenendo conto delle giustificate lamentele dei cittadini per l'insicurezza, l'attuale governo ha deciso di cambiare le misure di guerra per una politica globale di pace e sicurezza che attacca le radici stesse del mancato controllo della criminalità e della perdita di sicurezza, con l'obiettivo immediato di ridurre i tassi di criminalità" Traduzioni non ufficiali.

Garantire l'occupazione, l'istruzione, la salute e il benessere parallelamente alla creazione di posti di lavoro, garantendo il diritto di tutti i giovani all'istruzione superiore, agli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi sanitari e attraverso programmi di sviluppo regionali, settoriali e a breve termine: Giovani Costruendo il Futuro, Istituto Nazionale di Salute per il Benessere, Università per il Benessere, Pensiero Universale per Persone adulte maggiorenni, Borse di Studio "Benito Juárez", Credito Ganadero a la Palabra, Produzione per il Benessere, Prezzi di Garanzia per i Prodotti Alimentari di Base, programmi di Comunità Sostenibili "Sembrando Vida", di Infrastruttura Carretera, Zona Libera della Frontiera Nord, Tren Maya, Corridoio Multimodale Interoceanico e Aeroporto "Felipe Ángeles" a Santa Lucía.¹⁶

-Riformulare la lotta alla droga, ponendo l'accento sulla riduzione dei livelli di consumo, sull'abolizione della proibizione delle droghe attualmente illecite e sul riorientamento delle risorse attualmente destinate alla lotta al traffico di droga verso programmi di reinserimento e disintossicazione di massa, ma personalizzati.

-Intraprendere la costruzione della pace, promuovendo l'adozione di modelli di giustizia di transizione, la cultura della pace e il recupero della fiducia nell'autorità. Di fronte all'impossibilità di sconfiggere le varie forme di criminalità con mezzi esclusivamente o prevalentemente polizieschi e militari e all'assurdità di tentare la pacificazione con metodi violenti, è imperativo considerare l'adozione di modelli di giustizia transizionale che garantiscano i diritti delle vittime e, allo stesso tempo, rendano possibile il disarmo e la consegna dei colpevoli, i cui diritti legali saranno rispettati e ai quali sarà offerto un cambiamento di vita; i fascicoli degli accusati e dei condannati saranno riesaminati alla luce delle logiche di pacificazione per determinare se i loro casi possono essere oggetto di amnistia o di indulto, condizionati in ogni caso alla realizzazione dei quattro assi della giustizia di transizione: verità, giustizia, riparazione e garanzia di non ripetizione.

-Recupero e dignità delle carceri, che riconosce la necessità di riprendere il controllo delle carceri dalle mafie, di combattere la corruzione delle autorità carcerarie, di stabilire il rispetto dei diritti dei detenuti,

¹⁶ Per maggiori dettagli, vedere: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

di implementare meccanismi di supervisione esterna e di rendere più dignitose le condizioni abitative, sanitarie e alimentari dei detenuti, in risposta alle raccomandazioni di esperti nazionali e internazionali.

-Articolare sicurezza nazionale, sicurezza pubblica e pace, intendendo la sicurezza nazionale come condizione indispensabile per garantire l'integrità e la sovranità nazionale, libera da minacce allo Stato, al fine di costruire una pace duratura e fruttuosa. L'attuale amministrazione è impegnata a rafforzare le capacità istituzionali per raggiungere i seguenti obiettivi strategici: coordinare l'attuazione del Programma di Sicurezza Nazionale del Governo, attraverso il Consiglio di Sicurezza Nazionale; istituire un Sistema di Intelligence Nazionale; aggiornare il catalogo e la classificazione delle strutture strategiche; rafforzare e mantenere la sicurezza interna del Paese e garantire la difesa esterna del Messico; promuovere il concetto di cultura della sicurezza nazionale postulato dal Governo per contribuire alla conoscenza collettiva in materia; migliorare le capacità tecnologiche per la ricerca scientifica nei settori della sicurezza pubblica, della sicurezza interna, della generazione di intelligence strategica e del perseguimento della giustizia; costruire le basi per la creazione di un Documento di Identificazione Unico Nazionale biometrico.

-Ripensare la sicurezza nazionale e riorientare le Forze Armate, partendo dal presupposto che i soldati e i marines del Messico sono un popolo in uniforme. Il governo federale cercherà di aumentare la fiducia della popolazione civile nelle forze armate, di promuovere la collaborazione tra le forze armate e le altre e di enfatizzare il ruolo delle forze armate come parte della società. L'Esercito e la Marina messicani manterranno i loro compiti costituzionali nella conservazione della sicurezza nazionale e dell'integrità territoriale del Paese, nella difesa della sovranità nazionale e nell'assistenza alla popolazione in caso di calamità; allo stesso modo, le forze armate continueranno a contribuire a vari settori dell'attività nazionale: aeronautica, informatica, industria, ingegneria, tra gli altri.

-Creare la Guardia Nazionale, una nuova istituzione concepita come strumento primario dell'Esecutivo federale per la prevenzione del crimine, il mantenimento della sicurezza pubblica, il recupero della pace e la lotta contro la criminalità in tutto il Paese. In altre parole, un'istituzione di polizia permanente, il che implica che svolgerà compiti di prevenzione e lotta al crimine, con particolare attenzione alla vicinanza ai cittadini e alla comunicazione con la comunità, i cui membri saranno governati da una dottrina di polizia basata sul pieno rispetto dei diritti umani.

Il Piano di Sviluppo Nazionale assegna la Guardia Nazionale alla Segreteria di Sicurezza e Protezione del Cittadino e stabilisce che il suo capo presiederà l'organo di comando strategico e tattico, che consisterà in un Consiglio dei Capi di Stato Maggiore composto da membri dei rami Sicurezza, Difesa

Nazionale e Marina. È concepita come un'istituzione mista o intermedia, cioè, pur essendo un corpo con comando civile, i suoi membri avranno una formazione, una gerarchia e una struttura militare, che permetterà di avere un'istituzione molto più disciplinata e capace di affrontare il crimine.

Allo stesso tempo, si sostiene che, data la mancanza di un'istituzione di polizia nazionale professionale in grado di affrontare la sfida dell'insicurezza e della violenza, è necessario continuare a utilizzare le istituzioni militari nella conservazione e nel recupero della sicurezza pubblica e nella lotta contro la criminalità per un periodo di cinque anni, che terminerà il 27 marzo 2024, mentre si sta completando la formazione della Guardia Nazionale.¹⁷ Questa decisione di impegnare le forze armate "a svolgere compiti di pubblica sicurezza in modo straordinario, regolamentato, sorvegliato, subordinato e complementare" viene successivamente prorogata per 4 anni, cioè fino all'orizzonte temporale del 2028.¹⁸

-Coordinamento nazionale, statale e regionale, per il governo nazionale, a livello nazionale esiste già un comando coordinato, il Gabinetto di Sicurezza, che è guidato dal Presidente della Repubblica. Si riunisce quotidianamente al Palazzo Nazionale e comprende i Segretari alla Sicurezza e alla Protezione del Cittadino, agli Interni, alla Marina e alla Difesa, mentre il Procuratore Generale della Repubblica viene regolarmente convocato. Si cerca di replicare questo modello a livello statale e regionale, con la partecipazione dei coordinatori federali, dei dirigenti statali e dei loro comandanti di polizia e di pubblica sicurezza, e con inviti speciali ai procuratori e alle autorità giudiziarie locali.

-Strategie specifiche. Come parte fondamentale della Strategia nazionale di sicurezza pubblica, sono state sviluppate le seguenti strategie specifiche per questioni prioritarie e urgenti:

a) Sviluppo di un nuovo modello di polizia, che consideri e articoli gli sforzi e i contributi dei tre livelli di governo e tenga conto delle condizioni, dei contesti e delle esigenze locali; che includa un'attenzione ai diritti umani, alla prossimità e alla partecipazione dei cittadini; che garantisca una costruzione collettiva e un coordinamento efficace tra le forze di polizia municipali, statali e federali, standardizzando al contempo le aree relative alla formazione, alla professionalizzazione, alla certificazione e alla dignità della polizia.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación (2020) Diario Oficial de la Federación (2020), ACUERDO presidencial por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, maggio 11, 2020.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación (2022) DECRETO por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional; en, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 18 novembre 2022.

b) La prevenzione della criminalità come uno degli assi strategici della sicurezza pubblica. Si assicura che sono state intraprese azioni immediate per consolidare un'ampia politica di prevenzione e partecipazione dei cittadini. Il governo, attraverso la Segreteria per la sicurezza e la protezione dei cittadini, concentrerà i propri sforzi sulle seguenti azioni:

b.1. Sviluppo alternativo. Creare, di concerto con le agenzie di politica economica e sociale, alternative economiche sostenibili per le famiglie e le comunità che dipendono dal reddito fornito da attività illecite come la coltivazione di droga, l'estrazione e la distribuzione illegale di idrocarburi, il furto di auto, ecc.

b.2. Prevenzione speciale della violenza e del crimine. Si lavorerà per dissuadere gli autori di comportamenti criminali dalla recidiva attraverso interventi riparativi, finalizzati alla loro protezione, alla risocializzazione e alla riparazione dei danni subiti dalle vittime.

1.4. Programma nazionale per la prevenzione sociale della violenza e della delinquenza 2022-2024¹⁹

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, nel Piano di Sviluppo Nazionale 2019-2024, la prevenzione della criminalità e la prevenzione speciale della violenza e della criminalità (prevenzione terziaria) compaiono come strategie specifiche nell'ambito della Strategia Nazionale di Sicurezza Pubblica. Da questa deriva il Programma Nazionale per la Prevenzione Sociale della Violenza e del Crimine 2022-2024, che conserva la stessa denominazione del PRONAPRED 2013-2018²⁰ ed è in linea con la visione internazionale della sicurezza umana e della sicurezza dei cittadini, "[...] al fine di superare la visione punitiva e reattiva della sicurezza e passare al rafforzamento della prevenzione della violenza e del crimine promuovendo il pieno esercizio dei diritti umani in modo globale con la partecipazione dei cittadini". Tuttavia, i loro obiettivi prioritari differiscono, come si può vedere nella tabella seguente:

¹⁹ PRONAPRED (2022) Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) 2022-2024 (2022); en Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 05 de diciembre de 2022. Disponible in: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

²⁰ Durante l'amministrazione di Enrique Peña Nieto è stato pubblicato il Programma nazionale per la prevenzione sociale della violenza e del crimine (PRONAPRED, 2013). Si è trattato del primo tentativo di sviluppare una politica nazionale per la prevenzione della violenza e del crimine nel Paese, volta ad affrontare i fattori di rischio e di protezione associati alla criminalità, e che ha anche stabilito un coordinamento obbligatorio degli sforzi di vari ministeri, agenzie federali e dei tre livelli di governo.

PRONAPRED 2013-2016	PRONAPRED 2022-2024
OBIETTIVI PRIORITARI	
Aumentare la corresponsabilità dei cittadini e degli attori sociali nella prevenzione sociale attraverso la loro partecipazione e lo sviluppo delle competenze.	Prevenire le cause e i fattori di rischio che generano violenza e delinquenza nei gruppi di popolazione con maggiore arretratezza sociale e incidenza della criminalità.
Ridurre la vulnerabilità alla violenza e alla criminalità tra le popolazioni prioritarie.	Promuovere la pacificazione del Paese attraverso la partecipazione dei cittadini e delle comunità, l'intervento con i giovani e il disarmo volontario per la pace.
Creare ambienti che favoriscano la coesistenza e la sicurezza dei cittadini.	Migliorare la risposta delle istituzioni di sicurezza per prevenire il crimine.
Rafforzare le capacità istituzionali per la sicurezza dei cittadini nei governi comunali, regionali, statali e federali.	Prevenire i comportamenti e i fattori che favoriscono la violenza di genere
Garantire il coordinamento tra agenzie ed enti [...] per l'attuazione dei programmi di prevenzione sociale.	Promuovere il reinserimento sociale per passare a una cultura di pace e legalità.

Fonte: basato su, Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (2013) Libro Blanco "Programa Nacional de Prevención del Delito" 2013-2018. Disponibile su: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415288/181031_SPPC_LB_Programa_Nacional_para_la_Prevencion_n_del_Delito.pdf> e Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) 2022-2024 (2022); in Diario Oficial de la Federación, Città del Messico, 05 dicembre 2022. Disponibile a: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0>

C'è anche una differenza fondamentale nel suo funzionamento: mentre le precedenti edizioni della politica di prevenzione offrivano un ampio catalogo di possibili interventi e progetti di prevenzione, la versione rilasciata nel Programma 2022-2024 afferma che "il rafforzamento del senso di comunità, di appartenenza e il potenziamento comunale sono obiettivi che saranno raggiunti lavorando in modo articolato e con un approccio intersettoriale nei programmi di sviluppo prioritari regionali, settoriali e a breve termine, che sono quelli sopra citati".

La cooperazione internazionale nel campo della prevenzione della violenza e del crimine merita un capitolo a parte. Da poco più di dieci anni, l'Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale (acronimo inglese USAID) è presente in Messico e ha svolto un ruolo importante nella promozione di politiche di prevenzione della criminalità e della violenza. Gli sforzi di USAID sono stati finalizzati ad "arginare l'aumento dei comportamenti criminali tra i giovani attraverso l'identificazione sistematica degli individui ad alto rischio e la fornitura di servizi su misura" (Traduzione non ufficiale). USAID sostiene l'adozione di approcci basati sull'evidenza, come la terapia cognitivo-comportamentale, da parte del governo messicano e degli attori locali che promuovono il reinserimento sociale dei giovani e

riducono la base di reclutamento delle organizzazioni criminali".²¹ USAID e i suoi partner si sono concentrati su quattro principali nuclei di attività preventive:²²

1. Prevenzione e riduzione della violenza 2020-2024, in corso (capofila Chemonics International, Inc.)
2. Estrategia Sistemática Contra la Violencia / CLAVE 2018-2021, concluso (Seguridad y Justicia en Ciudad Juárez, Chihuahua e Pro-Superación Familiar Neolonesa, Nuevo León, partner locali).
3. Modelo de Reintegración Social para Jóvenes en Conflicto con la Ley, 2019-2023, in corso (Reinserta un Mexicano).
4. Actividades de Terapia Cognitiva Conductual Basada en Mindfulness para Jóvenes en Conflicto con la Ley, 2020-2023, in corso.

Si tratta di pratiche innovative e promettenti, ma che richiedono una maggiore maturità e sostenibilità nel tempo. Per questo è importante comprendere meglio la loro capacità d'impatto, gli effetti misurabili e, soprattutto, la continuità dei progetti che spesso sono soggetti agli alti e bassi dei cambiamenti di governi e autorità, che interrompono o addirittura mettono fine agli interventi di prevenzione.

Ma al di là di questo sostegno da parte del vicino settentrionale, la politica nazionale di prevenzione è ancora agli inizi. Poco si sa sull'attuazione delle azioni preventive derivate dal Programma nazionale di prevenzione 2022-2024, né tanto meno se esse stiano affrontando il problema pubblico delle varie manifestazioni di violenza e insicurezza che continuano a crescere in gran parte del territorio nazionale. A rigore, il documento guida per lo sviluppo attuale non è tale, in quanto manca di indicatori che permettano la valutazione e la rendicontazione; piuttosto, secondo le parole dell'ex capo del Ministero delle Finanze e del Credito Pubblico, è un "manifesto politico".²³

2. Situazione della sicurezza pubblica in Messico

La Segreteria esecutiva del Sistema nazionale di pubblica sicurezza è responsabile della compilazione delle statistiche sulla criminalità per i 32 Stati che compongono la Repubblica messicana.²⁴ Va notato

²¹ PRONAPRED (2022), *Vid Supra*.

²² USAID, n/d; Attività preventive di USAID in Messico.

²³ Urzúa, Carlos (2022) Intervista a Carlos Urzúa, ex-segretario alle Finanze e al Credito Pubblico dell'amministrazione pubblica federale durante il primo anno di questo governo; in, Carlos Loret de Mola - LATINUS Capitolo 92, 02 settembre 2022, minuto 23:31. Disponibile a: <https://www.google.com/search?q=loret+de+mola+intervista+con+carlos+urzua&rlz=1C1CHBF_itMX916MX916&oq=carlos+loret+de+mola+%2B+intervista+a+&aqs=chrome.369i57j0i22i30i3.23382j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:f081beff,vid:HkvVPyX5StM>

²⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2023) Disponibile in: <<https://www.gob.mx/sesnsf/articulos/incidencia-delictiva>>

che il sistema federale ha due giurisdizioni: quella federale e quella locale o statale. Mentre il 95% dei crimini che giungono all'attenzione delle autorità sono crimini comuni, il restante 5% è costituito da crimini federali.

Tuttavia, i dati concreti sull'incidenza della criminalità o sui reati che giungono all'attenzione delle autorità costituiscono la cosiddetta *sicurezza oggettiva*, che viene descritta come segue.

2.1. Sicurezza oggettiva

In altre parole, la sicurezza oggettiva si ricava dalle statistiche ufficiali; e, in questo quadro, è interessante concentrarsi sulla criminalità ad alto impatto per almeno tre motivi. In primo luogo, perché i crimini ad alto impatto sono quelli che, per la gravità dei loro effetti e gli alti livelli di violenza, sono quelli che fanno più male alle persone e contribuiscono a generare una percezione di insicurezza e impotenza nei cittadini.²⁵ In secondo luogo, perché corrispondono alla presenza e all'attività della criminalità organizzata, in particolare del traffico di droga. In terzo luogo, perché questi crimini attaccano invariabilmente il cosiddetto *nucleo duro dei diritti umani*: il diritto alla vita, alla libertà, all'integrità fisica e alla sicurezza della persona, cioè i diritti umani di prima generazione.²⁶

2.1.1. Reati ordinari selezionati

Tuttavia, va notato che la metodologia della Segreteria Esecutiva del Sistema Nazionale di Sicurezza Pubblica (SESNP) ha subito delle modifiche, che rendono necessari degli aggiustamenti per uniformare i dati relativi ai crimini e agli atti legati ai conflitti.

Omicidio intenzionale

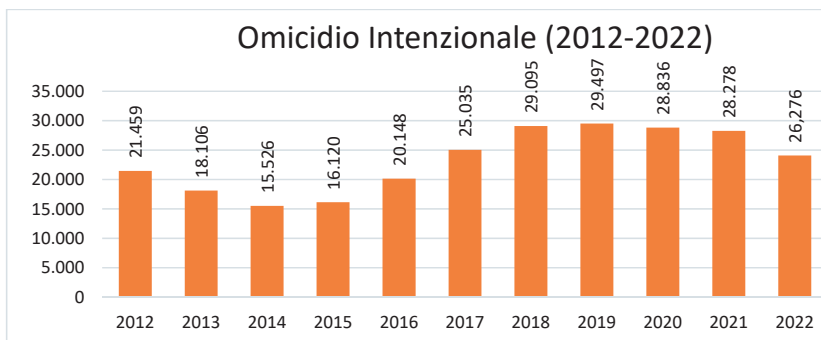
In numeri assoluti, gli omicidi in Messico si traducono in una situazione di violenza endemica, con un tasso variabile tra 27 e 29 omicidi intenzionali per 100.000 abitanti negli ultimi anni. In questo contesto, "l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) considera un tasso di 10 o più omicidi per 100.000 abitanti come una caratteristica di violenza endemica"²⁷.

²⁵ CIDAC (2012) 101 concetti per comprendere l'insicurezza [in modo sicuro]. Disponibile da: <<http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>>; p. 5.

²⁶ Moloeznik, Marcos Pablo (2019) "Seguridad Pública" in, Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, vol. 1, Diagnósticos, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, p. 339. Disponibile a: <https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf>; p. 339.

²⁷ Banca Mondiale (2016) "Violenza urbana: un problema di proporzioni epidemiche". L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) considera un tasso di 10 o più omicidi per 100.000 abitanti come una caratteristica di "violenza endemica". Disponibile a: <<https://www.bancomundial.org>>

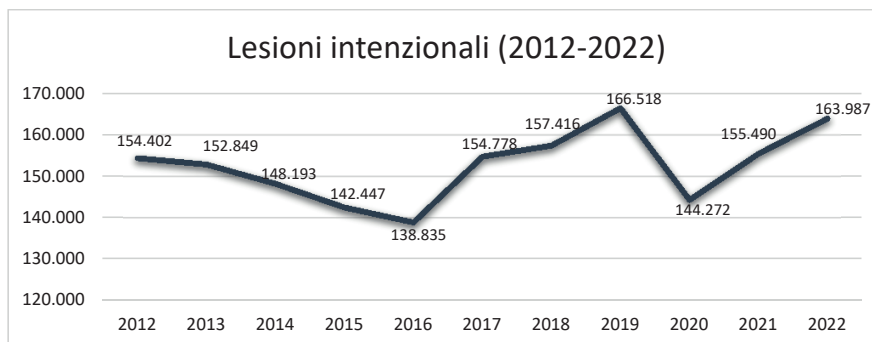
Dal 2018 al 2021 il numero di morti violente è rimasto invariato, mentre nel 2022 è diminuito di circa il 5%, come si può vedere nel grafico sottostante.



Durante il sessennio guidato da Enrique Peña Nieto (2012-2018), sono stati commessi in totale 145.484 omicidi, mentre nei primi quattro anni dell'attuale amministrazione si sono verificati 112.887 omicidi intenzionali; dato che mancano due anni alla fine dell'amministrazione di López Obrador, è probabile che l'attuale sessennio si concluda con un numero di morti violente superiore a quello del suo predecessore.

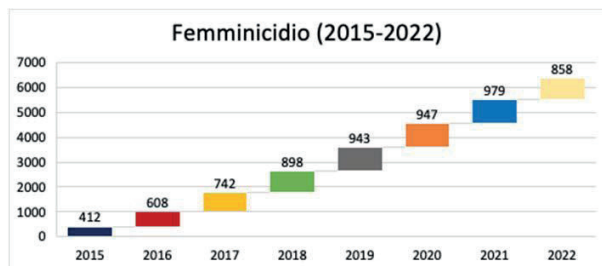
Lesioni intenzionali

Il comportamento degli infortuni intenzionali è irregolare, con un aumento significativo dal 2018 al 2019, un calo nel 2020 e un nuovo aumento nel 2021 e 2022, quest'ultimo anno con numeri simili al picco storico del 2019.



Il femminicidio

Recentemente criminalizzato, questo reato ha mostrato un aumento costante dall'inizio delle registrazioni nel 2015, con una diminuzione di circa il 15% entro il 2022, in linea con la tendenza degli omicidi intenzionali.



Allo stesso modo, la situazione della violenza contro le donne che prevale in Messico è molto preoccupante, secondo i risultati dell'Indagine nazionale sulle dinamiche delle relazioni familiari ENDIREH 2021. Secondo questa fonte, "la violenza nelle relazioni di intimità rappresenta una delle forme più estreme di disuguaglianza di genere e si manifesta attraverso aggressioni psicologiche (emotive), economiche, fisiche o sessuali contro le donne".²⁸

Sparizioni forzate

La tendenza di questo crimine contro l'umanità in Messico è irreversibile, come mostra la tabella seguente:

Entidades con mayor número de reportes de Personas Desaparecidas y No Localizadas		
Entidad	Personas Desaparecidas y No Localizadas	Porcentaje
Jalisco	3,948	18.32%
Ciudad de México	1,757	8.15%
Michoacán	1,739	8.07%
Nuevo León	1,503	6.98%
Tamaulipas	1,445	6.71%
Estado de México	1,369	6.35%
Guanajuato	1,289	5.98%
Sonora	1,273	5.91%
Sinaloa	1,141	5.30%
Zacatecas	983	4.56%
Total	16,447	76.33%

²⁸ INEGI (2021) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021. Disponible a: <file:///C:/Users/framework/Downloads/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf> / <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja>

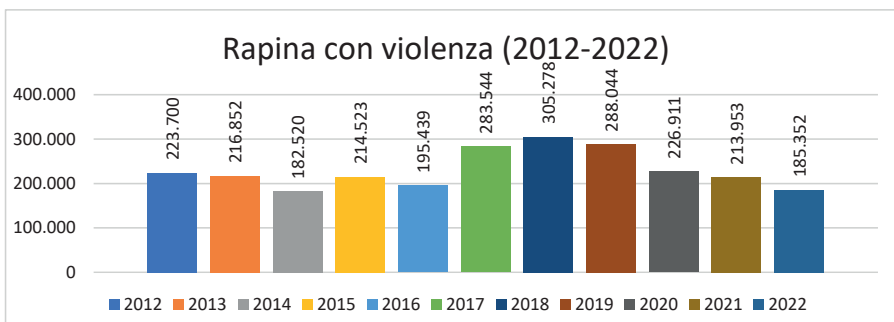
Titolo: Enti con il maggior numero di segnalazioni di persone scomparse.

Prima colonna: Ente. Seconda colonna: numero di persone scomparse. Terza colonna: Percentuali.

Fonte: Ministero dell'Interno e Sottosegretariato per i Diritti Umani, la Popolazione e la Migrazione (2021). Registro nazionale delle tombe clandestine e dei corpi recuperati. Ricerca e identificazione delle persone scomparse. Rapporto semestrale dal 1° gennaio al 30 giugno 2021.

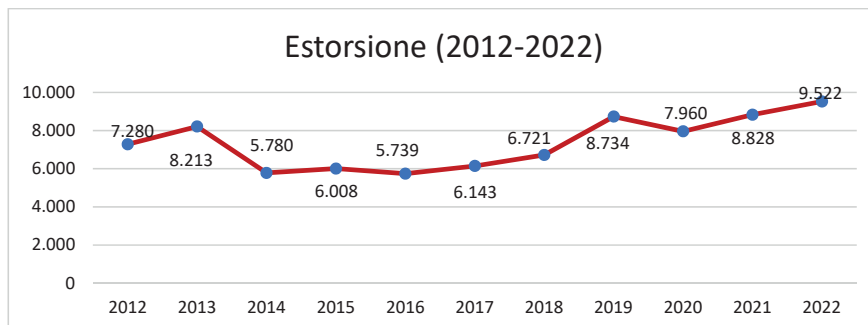
Rapina con violenza

Si registra una chiara tendenza alla diminuzione di questo tipo di reati.



Estorsione

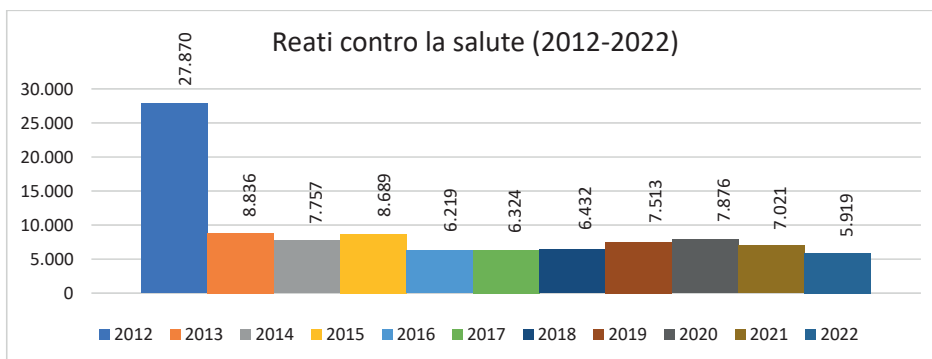
Dal 2018 al 2019 si registra un aumento significativo, che diminuisce nel 2020, con aumenti che superano i picchi storici nel 2021 e 2022.



2.1.2. Reati federali selezionati

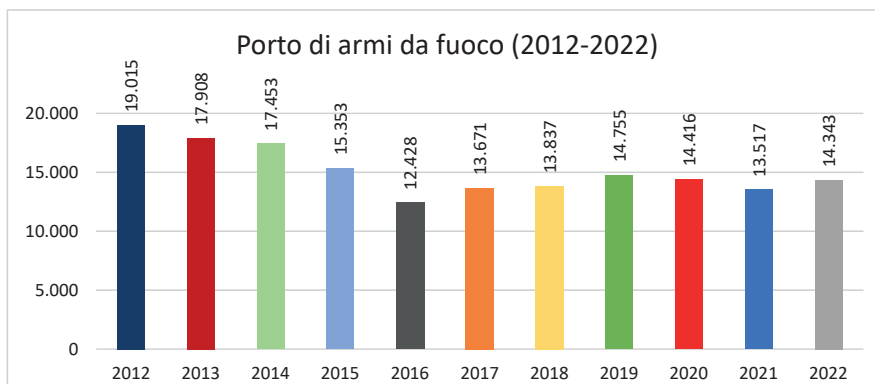
Reati contro la salute

Si tratta dei reati legati al traffico di droga, che vanno dalla produzione al traffico e al consumo di droghe e sostanze psicotrope. Dal 2012 si registra una diminuzione, con cifre assolute che rimangono costanti fino alla diminuzione nel 2022.



Porto di armi da fuoco riservate all'uso esclusivo delle Forze Armate

Si tratta del sequestro di armi ad alta potenza di fuoco e letali, il cui possesso e uso è riservato dalla legge sulle armi da fuoco e gli esplosivi alle Forze armate. Dal 2018 al 2022 i numeri rimangono costanti.



2.2. Sicurezza soggettiva

La sicurezza soggettiva si riferisce alle *percezioni dei cittadini*, ossia alla sensazione di essere al sicuro o, al contrario, di essere indifesi o vulnerabili alla criminalità e ai criminali. La sicurezza soggettiva fornisce informazioni su come le persone si sentono. L'Istituto nazionale di statistica e informazione (acronimo spagnolo INEGI) svolge l'operazione statistica Indagine nazionale sulla vittimizzazione e sulla percezione della sicurezza pubblica per conoscere la percezione che i cittadini hanno della sicurezza pubblica.²⁹

2.2.1. Percezione sociale

A livello nazionale, nel 2022, il 61,2% della popolazione di età superiore ai 18 anni considererà l'insicurezza il problema più importante (rispetto al 58,9% del 2021), seguito dall'aumento dei prezzi con il 39,6% e dalla disoccupazione con il 32,1%.

In Messico, il luogo in cui le persone di età superiore ai 18 anni si sono sentite più insicure, con il 78,6%, è stato il bancomat situato sulle strade pubbliche.

A livello nazionale, il 64,6% della popolazione di età pari o superiore ai 18 anni ha identificato il consumo di alcolici in strada come il primo comportamento criminale o antisociale tenuto in casa.

Nel 2021 le attività quotidiane che la popolazione di 18 anni e più ha smesso di svolgere sono state principalmente: permettere ai figli minori di uscire di casa e indossare gioielli, rispettivamente con il 62,4% e il 49,7%.

2.2.2. Prevalenza della criminalità

In termini di prevalenza della criminalità domestica, nel 2021, il 29% delle famiglie del Paese aveva almeno un membro vittima di reato, statisticamente più alto rispetto al 2020.

In termini di prevalenza dei reati contro la persona, nel 2021, a livello nazionale, il numero di vittime di età pari o superiore ai 18 anni è stimato a 22,1 milioni, il che rappresenta un tasso di 24.207 vittime ogni 100.000 abitanti, statisticamente superiore a quello stimato nel 2020.

Dei 28,1 milioni di reati stimati per il 2021, la vittima era presente nel 55,4% dei casi, pari a 15,6 milioni in termini assoluti. Dei reati in cui la vittima era presente, il 16,2% ha comportato una qualche forma di aggressione fisica. Dei 15,6 milioni di reati in cui la vittima era presente, gli autori hanno portato un'arma nel 38,1% dei casi.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (2021)

Storicamente, gli uomini sono vittime di un tasso più elevato rispetto alle donne. Nel 2021, la prevalenza del crimine tra gli uomini è stata dell'8% superiore a quella stimata per le donne. Mentre l'incidenza del crimine è più alta per gli uomini per la maggior parte dei reati, le donne sono più vulnerabili ai reati sessuali. In Messico, vengono commessi 10 reati sessuali contro le donne per ogni reato sessuale commesso contro gli uomini.

Il tasso di prevalenza dei reati è stato di 24,2 vittime per 100.000 abitanti per la popolazione di 18 anni e oltre a livello nazionale. Per il 2021, a livello nazionale, il tasso è stimato in 30.786 reati per 100.000 abitanti. I test di ipotesi mostrano che, statisticamente, il tasso di incidenza dei reati non ha subito variazioni significative rispetto all'anno precedente.

2.2.3. Reati non denunciati

Nel 2021 sono stati commessi 28,1 milioni di reati, associati a 22,1 milioni di vittime. Ciò rappresenta un tasso di concentrazione di 1,3 reati per vittima (lo stesso del 2020); i principali sono rapine o aggressioni in strada o sui mezzi pubblici, frodi ed estorsioni.

Nello stesso anno, 6 milioni di rapine o aggressioni sono state commesse per strada o sui mezzi di trasporto pubblico, il che rappresenta un tasso di 6.582 rapine ogni 100.000 abitanti. Nel 67% dei casi sono stati rubati soldi, carte di credito o assegni, mentre nel 57,4% dei casi si è trattato di telefoni cellulari.

Nel 2021 sono stati commessi 5,4 milioni di reati di frode, pari a un tasso di 5.907 frodi ogni 100.000 abitanti. Nel 45,1% dei casi si è trattato di frodi con carte di debito o di credito. Nel 2021 sono stati commessi 4,9 milioni di reati di estorsione, pari a un tasso di 5.375 estorsioni ogni 100.000 abitanti. Nel 90,3% dei casi, l'estorsione è stata commessa per telefono.

Nel 2021 è stato denunciato il 10,1% dei reati. Di questi, la Procura ha avviato un'indagine nel 67,3% dei casi. Nel 2021, il 6,8% di tutti i reati è stato denunciato ed è stata avviata un'indagine. Nel 93,2% dei reati non è stata presentata alcuna denuncia o non è stata avviata alcuna indagine.

Nel 2021, il costo totale dell'insicurezza e della criminalità per le famiglie è stato di 278,9 miliardi di pesos, pari all'1,55% del PIL.

Reati non denunciati (%)									
Anno	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nazionale	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6	93.2	93.2	92.4	93.3
Jalisco	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2	92.7	91.8	91.2	92.9

Fonte: Elaborazione propria con dati dell'Encuesta Nacional de Victimizaci3n y Percepci3n sobre Seguridad P3blica (ENVIPE) 2021. *Cifra negra*.

L'ENVIPE ci permette di stimare che, a livello nazionale, la cifra dei reati non denunciati corrisponde al 93,3% dei reati commessi per i quali non 3 stata presentata denuncia o non 3 stato aperto un fascicolo d'indagine nel corso del 2021. Sul totale dei fascicoli d'indagine aperti dalla Procura, nel 50,8% dei casi non 3 successo nulla o l'indagine non 3 stata proseguita.

Le principali ragioni addotte dalle vittime per non denunciare i reati alle autorit3 includono: perdita di tempo (33,5%) e sfiducia nelle autorit3 (14,28%), entrambe attribuibili alle autorit3.

Per quanto riguarda il livello di fiducia nella sicurezza pubblica, nella sicurezza nazionale e nelle autorit3 preposte all'applicazione della legge e della giustizia, l'89,6% della popolazione di et3 superiore ai 18 anni ha identificato la Marina (Armada) come l'autorit3 di cui si fida di pi3, seguita dall'Esercito (87,1%) e dalla Guardia Nazionale (80,9%). Per quanto riguarda la percezione della corruzione rispetto alle autorit3, il 74,9% della popolazione di 18 anni e pi3 considera la Polizia di Transito corrotta, seguita dai Giudici con il 6,3%.

Per quanto riguarda la violenza contro le donne, l'Indagine nazionale sulle dinamiche delle relazioni domestiche ENDIREH 2021 riporta che il 39,9% delle donne di 15 anni e pi3 che hanno o hanno avuto una relazione ha riferito di aver subito una qualche forma di violenza durante la relazione e il 20,7% negli ultimi 12 mesi (tra ottobre 2020 e ottobre 2021). Nel frattempo, la violenza che le donne hanno sperimentato maggiormente da parte del loro attuale o ultimo partner nel corso della loro relazione 3 stata la violenza psicologica (35,4%), la pi3 frequente negli ultimi 12 mesi (tra ottobre 2020 e ottobre 2021).³⁰

Considerazioni finali

³⁰ INEGI (2021) Encuesta Nacional sobre la Din3mica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH); Disponibile in: <file:///C:/Users/marco/Downloads/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf> / <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja>

1.- Nell'ultimo decennio in Messico si è verificata una costante: *le sparizioni forzate*,³¹ il cui significato è quello di una tragedia umanitaria incommensurabile e di vasta portata, accompagnata dall'incapacità del governo di superarla/risolverla. Non c'è mese in cui non vengano trovate tombe clandestine. Sebbene si tratti di un *crimine contro l'umanità* volto a punire gli agenti dello Stato, *si stima che la maggior parte delle sparizioni in Messico sia il risultato delle azioni dei cartelli della droga.*

2.- Ciò si spiega forse con il fatto che, secondo il capo del Comando settentrionale, il generale dell'aeronautica statunitense Glen D. VanHerck, *circa il 30-35% del territorio messicano è sotto il controllo di attori non statali, in particolare dei cartelli della droga.*³²

3.- Per quanto riguarda il sacro diritto alla vita, in media, in numeri assoluti, tra il 2018 e il 2022 sono state uccise poco più di 27.000 persone all'anno, oltre alle lesioni dolose contro l'integrità fisica delle persone che rappresentano costi elevati per il sistema sanitario pubblico.

4. Alcune fonti interpretano come *soddisfatte le condizioni stabilite dai tribunali internazionali per un conflitto armato non internazionale (CANI) in varie regioni del Messico: l'intensità della violenza, il grado di organizzazione dei gruppi criminali, la natura degli scontri e il numero di vittime, almeno negli scontri tra le forze di sicurezza e, almeno, i cartelli della droga di Sinaloa e Jalisco Nueva Generación.*³³

5. *La proliferazione di armi potenti e letali, soprattutto da parte degli Stati Uniti, è un fattore che contribuisce inevitabilmente.*³⁴

6. Ciò rende necessario considerare il *fattore statunitense in qualsiasi analisi delle tre dimensioni costituzionalmente sancite della sicurezza messicana (nazionale, interna e pubblica), a causa di una frontiera terrestre di poco più di 3.200 chilometri con il principale consumatore di droghe e sostanze psicotrope, dell'origine delle armi disponibili sul mercato nero e della necessaria cooperazione binazionale.*³⁵

³¹ Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021) Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. *Búsqueda e identificación de personas desaparecidas*. Reporte semestral 1 de enero al 30 de junio de 2021. Disponibile in: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf

³² US Department of Defense (2021) usnorthcom-ussouthcom Joint Press Briefing, Air Force General Glen D. VanHerck, Commander, us Northern Command; Navy Admiral Craig S. Faller, Commander, us Southern Command, 16 de marzo de 2021. Disponibile in: <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>

³³ Lambin, Julie (2018) "Mexico: armed gang violence sliding into armed conflict?"; in The War Report. Armed Conflicts in 2017, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2018, pp. 83-91. Disponibile in: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatoools-files/docman-files/The%20War%20Report%202017.pdf>; pp. 83-91.

³⁴ Vedi; Hernández Hernández, Gerardo, *et.al.* (2023) *Tráfico de armas de fuego y delincuencia organizada en la frontera norte de México*, Tirant Lo Blanch México: Ciudad de México.

³⁵ Vedi; Maciel-Padilla, Agustín (2021) *Understanding Mexico's Security Conundrum*, New York, Routledge, p. 86

7.- Mentre il 61,2% della popolazione di età superiore ai 18 anni considera l'insicurezza il problema più importante, la cifra nera corrisponde al 93,3% dei reati commessi.

8.- Di fronte a questa realtà, l'attuale governo ha optato per la militarizzazione diretta e indiretta della sicurezza pubblica. La prima comporta l'impegno o l'uso intensivo delle Forze Armate nell'ambito della sicurezza pubblica, mentre la seconda implica l'opzione per un modello di polizia militarizzata, sancita dalla nascita e dallo sviluppo della Guardia Nazionale. In seguito alla più recente responsabilizzazione del governo centrale, spicca la creazione della Guardia Nazionale, che in tre anni di esistenza conta 118.188 uomini con una copertura su tutto il territorio nazionale distribuiti in installazioni fisse in 266 regioni. Secondo la Presidenza della Repubblica, questo strumento coercitivo è destinato a svolgere le funzioni di prevenzione del crimine, conservazione della sicurezza pubblica, recupero della pace e lotta alla criminalità, attraverso il dispiegamento territoriale e il coordinamento con le istituzioni di pubblica sicurezza degli Stati e dei Comuni. Il documento riporta inoltre "[...] progressi anche nell'attuazione di un Nuovo Modello di Polizia incentrato sui diritti umani, sulla prossimità e sulla partecipazione dei cittadini; nella formazione, professionalizzazione, certificazione e dignità della polizia; nelle azioni di prevenzione del crimine"(traduzione non ufficiale)³⁶.

9.- In numeri assoluti, i risultati positivi dell'amministrazione guidata da Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) sono stati la diminuzione degli omicidi intenzionali dal 2021 al 2022 (circa 2.000 in numeri assoluti), dei femminicidi (anche se di poco), dei sequestri (anche se la maggior parte di essi non arriva all'attenzione delle autorità) e delle rapine con violenza. Tuttavia, dal 2018 fino al 2021 compreso, non hanno mai superato i 29.000 omicidi all'anno. Mentre la tendenza per il resto dei crimini ad alto impatto continua ad aumentare, in particolare le sparizioni forzate, le lesioni intenzionali e le estorsioni.

10.- L'idea principale in termini di sicurezza pubblica dell'attuale semestre è sintetizzata nella frase presidenziale "abbracci, non armi", attraverso la priorità dei meccanismi di assistenza sociale, che si scontra con il trasferimento di un controllo sempre maggiore sulla sicurezza pubblica allo stesso esercito che ha condotto la "guerra alla droga" durante il mandato di Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). "Questo è stato un punto focale di forti critiche, soprattutto in considerazione della persistenza della

³⁶ Presidencia de la República (2022b) Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022. Disponibile en: <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/4to-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01092022.pdf>>; p. 27.

violenza omicida in Messico e dei fatti che periodicamente dimostrano l'impunità dei gruppi criminali nonostante la moltiplicazione delle Forze Armate nelle strade” (traduzione non ufficiale).³⁷

Ricapitolando, c'è un contrasto tra i documenti programmatici e il discorso ufficiale dell'attuale governo messicano e la sua risposta all'insicurezza e alla violenza, che enfatizza la repressione attraverso la creazione della Guardia Nazionale (integrata nella Segreteria di Difesa Nazionale) e il prolungamento temporaneo dell'uso intensivo del potere militare nell'area della sicurezza pubblica, lasciando la prevenzione come lettera morta incarnata in un programma speciale.³⁸

³⁷ Storr, Samuel (2022) “¿Existe una estrategia de abrazos y no balazos”, Universidad Iberoamericana, Seguridad Ciudadana: la vía civil, Ciudad de México, agosto 9, 2022. Disponibile in: <https://seguridadviacivil.ibero.mx/2022/08/09/existe-la-estrategia-de-abrazos-no-balazos/>

³⁸ Vedi; Moloeznik, Marcos Pablo (2022) “Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas”; en, Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador) *La 4T y el régimen político*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Itaca, pp. 285-317.

CAPITOLO II

LA MANCANZA DI FIDUCIA NELLA POLIZIA: UN OSTACOLO ALLA COSTRUZIONE DELLA SICUREZZA E DELLA PACE IN MESSICO

*Antonio Gil Fons*³⁹

Introduzione

L'autore di questa ricerca suggerisce che esiste una significativa relazione diretta tra gli scarsi risultati nella lotta alla criminalità in Messico, la cifra nera della criminalità nel Paese - quegli atti che potrebbero essere trasgressioni alla legge e non vengono denunciati o indagati - e la mancanza di fiducia nelle istituzioni, in particolare nella polizia. Per questo motivo, viene effettuata un'analisi delle variabili che condizionano la fiducia dei cittadini nella polizia, l'istituzione più vicina in termini di contatto con i cittadini comuni e il primo - e più importante - anello di congiunzione nella risposta alla criminalità. Le conclusioni di questa analisi evidenziano la necessità, a complemento delle politiche e della formazione messe in campo finora, di progettare e attuare una vera e propria strategia per conquistare i cuori e le menti dei cittadini, che includa programmi ambiziosi per costruire la fiducia nella polizia, basati su una riflessione sulla sua immagine pubblica, sulle sue politiche di comunicazione e sul suo modello, nonché sull'uso di mediatori con la popolazione. L'obiettivo di questa proposta è aprire un dibattito di riconfigurazione che contribuisca a rafforzare l'efficienza e il trattamento della polizia, un'istituzione fondamentale per la costruzione della sicurezza e della pace in Messico.

Nel 2021, gli Stati Uniti Messicani hanno investito più di 34 miliardi di dollari nel tentativo di dare una risposta efficace alla violenza e all'insicurezza di cui soffre da decenni. Tuttavia, nonostante l'attuazione di ambiziose politiche di sicurezza pubblica o l'adozione di moderni programmi operativi da parte di alcune forze di polizia, la suddetta piaga continua ad avere un impatto sui cittadini, sulle istituzioni, sull'economia e sul presente e futuro del Paese.⁴⁰

Date le circostanze attuali, è opportuno chiedersi perché non si ottengono risultati significativi nella lotta contro la criminalità. È ancora radicata una concezione reattiva dell'uso della forza pubblica? È ancora

³⁹ Professore-ricercatore presso il Centro Universitario de Tlajomulco (CUTLAJO) dell'Università di Guadalajara (Messico); Codice ORCID: 0000-0003-3348-6927.

⁴⁰ Si stima che solo nel 2021 la violenza sia costata al Messico 243 miliardi di dollari, circa il 20% del Prodotto Interno Lordo del Paese. Si veda Institute for Economics and Peace, "Mexico Peace Index 2022: Identifying and Measuring the Drivers of Peace" (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2022), <https://www.indicedepazmexico.org/gasto-del-gobierno-en-la-contencin-de-la-violencia-en-mexico>.

uno strumento al servizio degli interessi politici del momento? I programmi attuati non rispondono adeguatamente alla realtà messicana? Le istituzioni sono incapaci di eseguire adeguatamente le politiche e le strategie di sicurezza? O è piuttosto una mancanza di volontà? Indubbiamente, sono molte le domande che si possono porre.

L'ipotesi dell'autore è che, senza trascurare altri fattori, le politiche di sicurezza del Messico, al di là delle dimensioni strategiche, tattiche e procedurali, debbano incorporare un elemento fondamentale: la fiducia della società nelle istituzioni e, in particolare, nella polizia. Sebbene ci siano alcune iniziative interessanti in questo senso, la sfiducia nelle istituzioni è presente e diffusa tra i cittadini, il che ostacola il raggiungimento di successi tangibili nella costruzione della sicurezza e della pace.

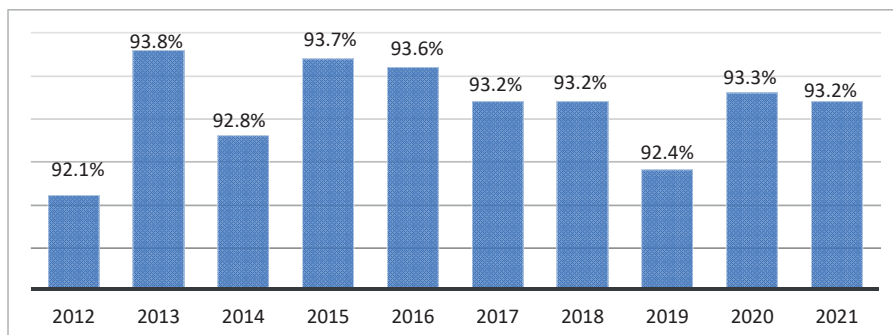
1. La criminalità non denunciata in Messico e le sue cause

Secondo l'Istituto nazionale di statistica e geografia del Messico (INEGI), la cifra nera rappresenta tutti gli "atti criminali che non vengono denunciati alla Procura o che non sono oggetto di indagini preliminari e quindi non compaiono in nessuna statistica" (traduzione non ufficiale).⁴¹ Nel caso del Messico, una stima della cifra dei reati può essere fatta grazie all'Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (acronimo spagnolo ENVIPE), un'utile serie statistica di dati raccolti dall'INEGI dal 2011 sulla vittimizzazione e sulla percezione della sicurezza da parte dei cittadini messicani. Nel rapporto 2022, l'ENVIPE stima che nel 2021 sia stato denunciato solo il 10,1% dei reati commessi nel Paese. Inoltre, il 33,7% dei casi denunciati non è stato indagato dalla Procura o dall'Ufficio del Pubblico Ministero. Nel 2021, quindi, solo il 6,8% del numero stimato di crimini commessi è stato indagato, il che significa che la cifra nera stimata per la criminalità si è attestata al 93,2%.⁴² Questo dato spettacolare e deplorabile non è un'eccezione temporanea limitata all'anno 2021, ma, come mostra la tabella seguente, è purtroppo una costante cronica.

⁴¹ Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, "Cifra negra del delito", https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=25219

⁴² INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022: Principales resultados", https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

Figura I. Criminalità non denunciata in Messico (2012-2021)



Fonte: Elaborazione propria basata sui dati di ENVIPE 2022.

Approfondendo l'analisi dei dati riflessi da ENVIPE 2022, è opportuno soffermarsi su due aspetti. Il primo è che, come già osservato, nel 2021 il Ministero pubblico o la Procura in Messico non hanno aperto un'indagine nel 32,7% delle denunce, a causa, secondo le conoscenze o la percezione dell'intervistato, del fatto che nel 33% dei casi non c'erano prove. Secondo le conoscenze o la percezione dell'intervistato, nel 33,4% dei casi non c'erano prove, nel 22,9% l'atteggiamento ostile dell'autorità, nel 17,5% non è stato considerato un reato, nel 12,1% è stata avviata una denuncia dei fatti, nel 10,3% altre cause - tra cui la mediazione o qualche tipo di accordo - e nel 3,8% motivi non specificati. Vale la pena condividere il fatto che nel 2021 in Spagna, senza che questo Paese funga da modello per l'amministrazione della giustizia, erano noti un totale di 1.957.719 reati penali, da cui sono derivati 1.654.544 procedimenti preliminari e urgenti.⁴³ Ciò rappresenta l'84,5% dei fatti noti suscettibili di essere un reato, rispetto al 67,3% dei fascicoli investigativi aperti in Messico per i reati denunciati. In altre parole, una differenza di 17,2 punti percentuali tra Spagna e Messico.

Il secondo aspetto, ancora più sorprendente e fondamentale per questa analisi, si riferisce al numero di crimini non denunciati, una percentuale che nel 2021 in Messico ha raggiunto l'89,9% del totale. In altre parole, 9 reati su 10 non sono stati denunciati. L'ENVIPE 2022 riflette che nel 38,4% dei casi non sono stati denunciati per vari motivi - 11,2% perché si trattava di un reato minore, 10,5% perché non c'erano prove, 6,4% per paura dell'aggressore e 10,3% per altri motivi - ma che nel 61,1% dei casi erano dovuti a cause attribuibili all'autorità - nel 33,5% dei casi erano dovuti alla sensazione di essere vittima di un

⁴³ Dati estratti dal Ministero dell'Interno e della Magistratura spagnolo. Vedi Ministero dell'Interno, "Portal estadístico de criminalidad", <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/portal/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos1/&file=pcaxis>; y Poder Judicial España, "Datos penales, civiles y laborales", <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>

reato. Il 5% dei casi era dovuto alla sensazione di perdere tempo, il 14,8% alla sfiducia nell'autorità, l'8,4% alle procedure lunghe e difficili, il 3,8% all'atteggiamento ostile dell'autorità e lo 0,5% alla paura di subire estorsioni.⁴⁴

Sulla base di quanto detto, la tabella seguente cerca di riflettere la percentuale di crimini non denunciati che nel 2021 può essere collegata alla mancanza di fiducia dei cittadini nelle autorità che dovrebbero far rispettare lo stato di diritto.

Tabella I. Reati non denunciati nel 2021 attribuibili alla mancanza di fiducia nelle autorità

Motivi	%
I reati non sono denunciati perché sembra una perdita di tempo	30.1
I reati non sono denunciati per mancanza di fiducia nelle autorità	13.3
I reati non sono denunciati perché la procedura sembra lunga e difficoltosa	7.6
I reati non sono denunciati per paura dell'aggressore	5.8
I reati non sono denunciati per l'atteggiamento ostile dell'autorità	3.4
Non viene aperta alcuna indagine a causa dell'atteggiamento ostile dell'autorità.	0.8
I reati non sono denunciati per paura di diventare vittima di estorsione	0.5
Totale	61.5%

Fonte: Elaborazione propria basata sui dati di ENVIPE 2022.

Dai dati sopra riportati, possiamo concludere che i cittadini messicani attribuiscono il 61,36% della cifra nera dei crimini commessi in Messico nel 2021 alle autorità preposte a garantire la giustizia, sia per mancanza di fiducia nella loro volontà o efficienza nell'esercizio delle loro funzioni, sia per paura di esse. Pertanto, sebbene negli ultimi anni in Messico siano state adottate - con risultati limitati - strategie di prevenzione del crimine a livello operativo, moderni programmi di formazione per le forze di polizia e varie riforme legislative in materia procedurale, come è possibile ottenere una riduzione significativa della violenza e dell'insicurezza o un rendimento accettabile della polizia se nove eventi su dieci che potrebbero essere considerati crimini non vengono denunciati? Come si possono sviluppare strategie di prevenzione del crimine se il tasso di criminalità è stimato al 93,2%? Come si può costruire una società pacifica e sicura se i cittadini non si fidano delle loro autorità per denunciare gli incidenti che si discostano dalla norma?

⁴⁴ Lo 0,5% degli intervistati non ha specificato il motivo della mancanza di denuncia. Dati ottenuti da INEGI, op. cit.

L'autore ritiene che, oltre alla prevenzione, sia urgente fornire una risposta efficace all'insicurezza dilagante, motivo per cui, oltre alla dimensione strategica, tattica e procedurale, le politiche di sicurezza del Messico devono prevedere programmi competenti per promuovere la fiducia dell'opinione pubblica nelle autorità responsabili della sicurezza e della giustizia nel Paese. Costruire la fiducia dell'opinione pubblica in queste autorità è fondamentale per la difesa dello Stato di diritto e della democrazia, ed è particolarmente urgente sviluppare programmi per migliorare l'immagine pubblica dell'istituzione più vicina ai cittadini comuni e il primo —e più importante— anello nella risposta alla criminalità: la polizia.

2. La fiducia nella polizia: una questione fondamentale

Secondo Grijalva e Fernández, prendendo in considerazione le riflessioni di Bridenball, Botttoms, Jackson, Jesilow e Tankebe, "la polizia è una delle istituzioni più visibili del sistema [...]; simboleggia la forza coercitiva dello Stato nel suo rapporto con i cittadini [...]"; e "rappresenta la protezione che i cittadini si aspettano di ricevere in cambio del potere che concede al governo"⁴⁵. Tuttavia, per Sabet, "la sfiducia genera un circolo vizioso perché inibisce la denuncia e incoraggia le persone a violare la legge. Queste pratiche alimentano la corruzione e l'inefficacia della lotta al crimine, che a sua volta rafforza la sfiducia".⁴⁶ Pertanto, "non sorprende che la fiducia nella polizia sia un elemento critico per la sicurezza dei cittadini" (traduzioni non ufficiali).⁴⁷

Nel 2021, il Messico aveva 384.900 agenti di polizia a livello nazionale, una media di 0,96 poliziotti ogni mille abitanti, significativamente al di sotto dello standard minimo stabilito dalle Nazioni Unite di 1,8 agenti di polizia.⁴⁸ Oltre a questa carenza di personale - che vari governi hanno cercato di compensare con il controverso coinvolgimento delle forze armate in questioni di sicurezza pubblica - c'è anche una mancanza di fiducia dei cittadini nelle forze di polizia. Il grafico seguente, basato sui dati di Latinobarómetro, ne è un esempio.⁴⁹

⁴⁵ Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, "Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales LXII*, no. (2017), 171-172, <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/55082>

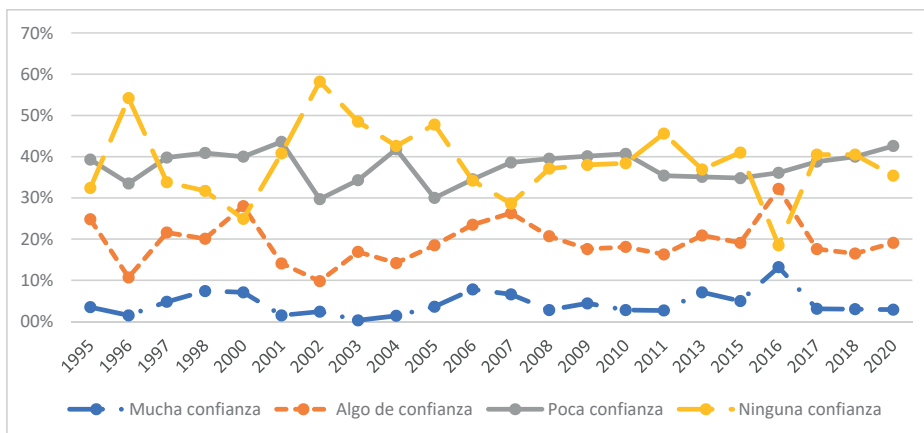
⁴⁶ Alejandro Vega, "Construyendo confianza: claroscuros de las interacciones policía-población en la Ciudad de México", *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, núm. 90 (2021), 51, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39365757003>

⁴⁷ Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, *op. cit.*, 172.

⁴⁸ Martha Palma, "México necesita más de 101 mil policías nuevos para alcanzar estándar mínimo en seguridad", *Alcaldes de México*, <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/mexico-necesita-mas-de-101-mil-policias-nuevos-para-alcanzar-estandar-minimo-en-seguridad/>

⁴⁹ Vedi <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Figura II. Quanta fiducia ha nella polizia?



Fonte: Elaborazione propria basata su dati di Latinobarómetro.

In media, tra il 1995 e il 2020 la polizia messicana ha goduto solo di una certa fiducia da parte del 23,5% degli intervistati, il 4,3% di molta fiducia e il 19,2% di una certa fiducia. Al contrario, il 76,5% degli intervistati in quel periodo ha espresso poca —37,6%, o nessuna fiducia 38,9%— nell'istituzione di polizia. La domanda principale è: perché la maggior parte dei cittadini non si fida della polizia?

Per Caicedo, la fiducia è influenzata da un fatto comune alle società latinoamericane: l'esistenza di gruppi che occupano una posizione privilegiata e di gruppi che rimangono in una posizione di subordinazione e vulnerabilità, che influenza il modo in cui le istituzioni li trattano. Per questo accademico, la posizione sociale influenza la percezione che i cittadini hanno dell'affidabilità delle istituzioni, in particolare della polizia.⁵⁰ Restrepo si esprime in modo simile, ma ponendo l'accento su questioni legate al genere, al livello di istruzione e alla fascia di età. "Le persone più anziane e quelle con un livello di istruzione più elevato valutano maggiormente l'atteggiamento della polizia"(traduzione non ufficiale).⁵¹ Questo può essere spiegato, secondo Bridenball e Jesilow, dal fatto che la fiducia nella polizia deriva dai contatti delle persone con l'istituzione,⁵² che possono essere condizionati dalle

⁵⁰ Juan Manuel Caicedo, "Autoridad y privilegio: confianza en la policía en Latinoamérica", *Colombia Internacional*, no. 110 (2022), <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2983>; Camie Morris, "An International Study on Public Confidence in Police".

Police Practice and Research 23, no. 5 (2015); Austin T. Turk, "Class, Conflict and Criminalization", *Sociological Focus* 10, no. 1 (1977).

⁵¹ Luis Fernando Restrepo, "Aceptación de la policía en los diferentes países de Sudamérica en los últimos 15 años", *Revista Logos Ciencia y Tecnología* 12, no. 3 (2020), 81.

⁵² Blaine Bridenball y Paul Jesilow, "What matters. The formation of attitudes toward police", *Police Quarterly* 11, no. 2 (2008).

questioni sopra menzionate. Goldsmith sostiene che la chiave sta nell'interpretazione che il cittadino dà dell'esperienza passata nel suo rapporto con la polizia,⁵³ o, come sottolinea Ren, del tipo di contatto che ha sperimentato.⁵⁴

Per l'Osservatorio de Seguridad y Justicia de Nuevo León ci sono quattro aree principali che influenzano la fiducia della società nella polizia: la valutazione della polizia (trattamento equo dei cittadini, disponibilità ad aiutare, corruzione e mancanza di punizione dei criminali), il senso di sicurezza (paura di vittimizzazione, aspettativa di vittimizzazione, percezione del crimine e percezione di insicurezza), la criminalità e la violenza (vittimizzazione); e i fattori non criminali (coesione sociale, preoccupazione per le questioni sociali, controllo sociale informale, genere ed età).⁵⁵

Staubli e Tyler, dal canto loro, privilegiano la prospettiva della giustizia procedurale, per cui, a loro avviso, la fiducia nella polizia poggia su due pilastri: l'efficienza nella lotta al crimine e il trattamento equo dei cittadini. Tuttavia, questi autori affermano che "il sostegno alla polizia [...] è principalmente legato ai giudizi sul modo in cui essa tratta il pubblico piuttosto che alla sua efficacia nel controllo della criminalità".⁵⁶ Secondo Caicedo, quindi, la ricorrente violazione delle procedure stabilite e la percezione che l'erogazione del servizio sia iniqua, ingiusta o poco trasparente generano una sfiducia nei cittadini che non è compensata da una riduzione della criminalità. "Più un cittadino si trova in basso nella scala di classe, meno è sicuro del trattamento che riceverà da un agente di polizia, o addirittura l'unica certezza che ha è quella dell'abbandono e della persecuzione" (traduzioni non ufficiali).⁵⁷

Sulla base di quanto esposto, è possibile trarre conclusioni interessanti. Da un lato, i cittadini si aspettano soprattutto due aspetti fondamentali dalle forze di polizia: efficienza nei loro compiti e trattamento equo. Tuttavia, sia per esperienza che per percezione acquisita,⁵⁸ i cittadini, soprattutto quelli appartenenti a classi svantaggiate, sono diffidenti nei confronti del trattamento che possono ricevere dai membri delle forze di polizia. Ciò genera un paradosso: se da un lato i cittadini hanno bisogno di sicurezza dalla

⁵³ Andrew Goldsmith, "Police reform and the problem of trust", *Theoretical Criminology* 9, no. 4 (2005).

⁵⁴ Ling Ren, Liqun Cao, Nicholas Lovrich y Michael Gaffney (2005) "Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference", *Journal of Criminal Justice* 33, no. 1 (2005).

⁵⁵ Observatorio de Seguridad y Justicia, *Confianza en las Policías de Nuevo León: Análisis econométrico para identificar los determinantes de la confianza en las corporaciones locales*, (México: Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica, 2021), https://conl-mx.s3.amazonaws.com/observatory_documents/observatory_document_files/000/000/026/original/An%C3%A1lisis_econom%C3%A9trico_para_identificar_los_determinantes_de_la_confianza_en_las_Polic%C3%ADas_de_NL.pdf?1617814712

⁵⁶ Juan Manuel Caicedo, *op. cit.*, 148.

⁵⁷ *Ibid.*, 148 y 167.

⁵⁸ A questo proposito, Liebertz e Bunch hanno concluso che "la copertura mediatica e le notizie di cronaca nera in prima pagina minano la fiducia nella polizia". *Ibidem*, 151.

criminalità, dall'altro diffidano di possibili abusi da parte della polizia.⁵⁹ E, a complemento di questo paradosso, di fronte a una situazione di continua violenza e insicurezza che genera paura della criminalità,⁶⁰ Libertz sostiene che il discorso del "pugno di ferro" di chi è al potere può portare a un aumento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni di polizia in tutte le classi sociali, anche se questo significa violare lo stato di diritto e persino essere indifferenti alla corruzione della polizia.⁶¹ Sabet osserva che "in Messico, la corruzione è diventata parte integrante delle regole informali che governano le interazioni tra polizia e cittadini",⁶² incidendo logicamente sulla fiducia del pubblico.⁶³

La fiducia non è solo molto importante per il corretto funzionamento del sistema di giustizia penale. [...] non solo è stata identificata come un antecedente alla cooperazione dei cittadini con il sistema, ma è stata anche riconosciuta come un elemento essenziale per il comportamento rispettoso della legge e la volontà di obbedire alle decisioni dell'autorità.⁶⁴

A questo proposito, due modelli cercano di spiegare perché un cittadino rispetta la legge. Il modello strumentale fa riferimento all'efficienza del sistema giudiziario come elemento di controllo della tentazione di infrangere la legge. Il modello normativo, invece, afferma che se i cittadini percepiscono che il sistema li tratta in modo corretto ed equo, si conformeranno alla legge.⁶⁵ Ricompaiono due elementi già citati in precedenza: l'efficienza e l'equità di trattamento.

Per Jackson, Bradford, Pooler, Hohl e Juha, la fiducia nella polizia è "la convinzione dei membri del pubblico che la polizia abbia le giuste intenzioni e sia competente nei compiti assegnati"⁶⁶. Fondamentale è la percezione che la polizia sia efficiente e impegnata nei confronti della comunità, che vi siano valori condivisi e che comprenda le esigenze e le aspirazioni del pubblico.⁶⁷

⁵⁹ Liqun Cao y Charles Hou, "A Comparison of Confidence in the Police in China and in the United States", *Journal of Criminal Justice*, no. 29 (2001); Martin Gilens, "Preference Gaps and Inequality in Representation", *PS: Political Science and Politics* 42, no. 2 (2009); Kevin Mullinix y Robert Norris, "Pulled-Over Rates, Causal Attributions, and Trust in Police", *Political Research Quarterly* 72, no. 2 (2018); Joe Soss y Vesla Weaver, "Police Are Our Government: Politics, Political Science, and the Policing of Race-Class Subjugated Communities", *Annual Review of Political Science*, no. 20 (2017); Turk, *op. cit.*

⁶⁰ Per Grijalva e Fernández, "per combattere la paura della criminalità sono necessarie politiche più complete, che non si concentrino esclusivamente sulla lotta alla criminalità". Esse sostengono che la percezione della corruzione e la sfiducia nella polizia sono variabili che condizionano la paura del crimine dei cittadini. Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, *op. cit.*, 167.

⁶¹ Juan Manuel Caicedo, *op. cit.*, 151.

⁶² Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, *op. cit.*, 170-171.

⁶³ Autori come Uslaner, Morris, Klesner, Goldsmith e altri sostengono che la corruzione e la fiducia nella polizia hanno una relazione endogena. *Ibid.*

Ibidem, 171.

⁶⁴ *Ibid.*, 171.

⁶⁵ Tom Tyler, *Why People Obey the Law?* (New Haven: Yale University Press, 2006).

⁶⁶ Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, *op. cit.*, 173.

⁶⁷ Jonathan Jackson e Ben Bradford, "What is trust and confidence in the police", *Policing* 4, no. 3 (2010).

In conclusione, come giustamente sottolinea Vega, "la fiducia nella polizia è essenziale per un'efficace applicazione della legge. I cittadini possono fornire informazioni privilegiate e fungere da testimoni. La sicurezza pubblica è un risultato co-prodotto, perché la polizia non può essere efficace senza la cooperazione della popolazione."⁶⁸ Pertanto, costruire la fiducia del pubblico nella nostra polizia è una priorità. La domanda principale è come.

3. Conquistare cuori e menti

"La fiducia è una percezione che coinvolge due individui, che occupano uno specifico ruolo sociale, e si basa sulle aspettative che hanno l'uno nei confronti dell'altro e sul soddisfacimento di tali aspettative", affermano Ostrom e Walker.⁶⁹ Per Vega, "la fiducia è una nozione cognitiva, il risultato di una conoscenza o di una convinzione che si sviluppa da un processo di apprendimento o di esperienza".⁷⁰ La questione della fiducia in Messico è complessa e paradossale, poiché in questo Paese predomina la cultura della sfiducia. La sfiducia non si limita alla polizia, ma si estende all'intero apparato governativo. La polizia, intesa come organizzazione, non si fida di se stessa e delle sue parti sociali. Sollecita il loro sostegno per le informazioni, ma mantiene la distanza nelle sue interazioni. Invia le sue basi operative sul campo, ma dispiega vari meccanismi formali e informali per monitorare le loro azioni. Chiede ai cittadini di essere i suoi occhi, ma i cervelli, la costruzione dei modelli di intervento e il processo decisionale rimangono al vertice. D'altra parte, la popolazione chiede e pretende servizi di sicurezza, ma mantiene una percezione negativa della polizia. Vuole vivere in un ambiente sicuro, ma non conosce le regole del gioco istituzionale per interagire con le autorità e chiederne conto.⁷¹

Come è possibile costruire la fiducia nella polizia in questo contesto complicato? Secondo Vega, "la fiducia non si genera spontaneamente o per decreto; la sua costruzione è legata a un lavoro continuo di relazioni di sostegno reciproco nel tempo" (traduzione non ufficiale).⁷² Per Zucker esistono tre modalità con cui la polizia può costruire la fiducia: quella istituzionale (legata alla percezione dell'istituzione come istituzione affidabile), quella processuale-strumentale (basata sulla reputazione e sull'esperienza) e quella legata alle caratteristiche personali della popolazione target (età, sesso, etnia, religione, famiglia, livello di studio, ecc).⁷³ In ogni caso, a complemento delle dimensioni strategica, tattica e procedurale, le

⁶⁸ Alejandro Vega, *op. cit.*, 51.

⁶⁹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 2-3.

⁷⁰ Alejandro Vega, *op. cit.*, 54-55.

⁷¹ *Ibid.*, 73.

⁷² *Ibid.*, 74.

⁷³ *Ibid.*

politiche di sicurezza del Messico devono prevedere programmi competenti per costruire la fiducia nella polizia. In altre parole, e date le circostanze attuali, una vera e propria strategia per conquistare i cuori e le menti dei cittadini.

Il concetto di "conquistare i cuori e le menti" è tuttora identificato come un principio dottrinale di base della controinsurrezione. Il termine fu coniato dal maresciallo britannico Gerald Templer, che negli anni Cinquanta dovette affrontare una crescente insurrezione di matrice comunista nella colonia della Malesia. In risposta, Templer affermò che "la risposta non sta nel portare più truppe nella giungla, ma nei cuori e nelle menti della gente". Sebbene alcune delle sue strategie di risposta all'insurrezione, come il reinsediamento forzato della popolazione, siano impensabili nel contesto dello Stato di diritto e della democrazia, la chiave del suo approccio consisteva nel convincere la popolazione che "il loro futuro sembrava più promettente nelle mani delle autorità britanniche, e del successivo governo indigeno, che nelle mani del regime che gli insorti cercavano di imporre".⁷⁴

Era necessario mostrare soldati che avrebbero rappresentato una minaccia solo per chi era ostile, un'amministrazione efficiente e un progressivo trasferimento di responsabilità dal potere coloniale alle autorità locali. In un'immagine semplice ma chiarificatrice, la popolazione doveva vedere che c'erano sempre meno soldati britannici e sempre più polizia malese, e che a questo processo corrispondeva un aumento della stabilità e della prosperità della vita quotidiana.⁷⁵

Tuttavia, per Calvo, il concetto "è stato spesso frainteso, raramente è stato applicato come linea strategica coerente e, quando è stato applicato, non sempre è stato con l'approccio attuale. Inoltre, i risultati ottenuti sono stati spesso dubbi, se non chiaramente negativi".⁷⁶ Tuttavia, continua Calvo, "la strategia può funzionare quando il peso della controinsurrezione è nelle mani di forze locali, che hanno la capacità di comunicare con la popolazione, conoscono l'ambiente e possono anche presentarsi come rappresentanti di un governo indigeno che offre un'alternativa di speranza agli insorti" (traduzioni non ufficiali).⁷⁷ Questo è il nocciolo della questione.

Date le circostanze attuali del Messico, e di fronte ad altre iniziative che coinvolgono forze di natura militare, è imperativo che la polizia svolga un ruolo di primo piano nella prevenzione e nella risposta al crimine, che costruisca un rapporto di fiducia con la popolazione, che sia addestrata a operare nell'attuale contesto di violenza e insicurezza e che si presenti alla società come un'istituzione professionale,

⁷⁴ José Luis Calvo, "Contrainsurgencia. Corazones, mentes y ventanas de oportunidad", *Ejército de tierra español*, no. 827 (2010), 43.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, 44-45.

efficiente e rispettabile, degna rappresentante di un governo legittimo e democratico. In breve, avere una forza di polizia che sia presente non solo nelle strade del Messico, ma anche nei cuori e nelle menti dei cittadini messicani.

A tal fine, e a complemento delle dimensioni strategiche, tattiche e procedurali delle politiche di sicurezza, è urgente costruire un rapporto simbiotico di fiducia tra polizia e cittadini, che richiede uno sforzo di valutazione, analisi, riprogettazione e implementazione di piani e programmi che attualmente vengono sviluppati con un'efficacia molto limitata. In questa determinazione, devono essere considerati i seguenti quattro elementi:

1) L'immagine della polizia

I cittadini devono percepire che la polizia rafforza i controlli interni e la fiducia nell'istituzione per combattere la corruzione e l'infiltrazione della criminalità organizzata, che è un corpo efficiente nella prevenzione e nella risposta al crimine - riducendo la paura del crimine - che tratta i cittadini in modo equo nelle sue interazioni con loro e che è una forza impegnata nella comunità, con la quale condivide valori e aspirazioni.⁷⁸ Naturalmente, tutto questo è legato alla formazione e al miglioramento costante del personale delle forze dell'ordine attraverso un efficiente servizio professionale di polizia.

Le istituzioni di polizia non generano fiducia da sole. Sono gli agenti di polizia che, soddisfacendo le aspettative riposte in loro, costruiscono quotidianamente la fiducia. Per questo motivo, la costruzione del ruolo dell'agente di polizia è fondamentale, prima a partire dalla concezione organizzativa della polizia e poi attraverso la comunicazione con la società.⁷⁹

2) Le politiche di comunicazione delle istituzioni di polizia

L'ampia varietà di forze di polizia e di tipologie esistenti in Messico —municipali, statali, Guardia Nazionale, preventive, investigative, ecc.— così come le continue riforme degli strumenti di pubblica sicurezza e l'uso delle forze armate in questo ambito, generano confusione e notevoli dubbi in una cittadinanza che non conosce con precisione gli obiettivi, le funzioni, i poteri e i limiti delle componenti della pubblica sicurezza. Al contrario, l'opinione pubblica sembra essere ampiamente consapevole dei fallimenti delle forze di polizia, ma meno dei loro successi, che vengono accolti con cautela o messi

⁷⁸ Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, *op. cit.*

⁷⁹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 21.

direttamente in discussione. Così, parafrasando Tello Peón,⁸⁰ in Messico la storia delle forze di polizia comincia a essere la storia dei loro fallimenti.

È necessario migliorare le politiche di comunicazione delle istituzioni di polizia per contrastare la confusione, i dubbi e gli insuccessi, poiché "più la gente conosce la polizia, maggiore è il suo potenziale di generare fiducia".⁸¹ Con questo obiettivo, e non trascurando l'uso intensivo dei social network, di cui attualmente si registra un elevato livello di utilizzo, la collaborazione delle unità di polizia specializzate nelle politiche di comunicazione e divulgazione con le istituzioni (educative, culturali, sanitarie, ecc.), le organizzazioni (imprenditoriali, sindacali, ecc) e le associazioni (civili, di quartiere, ecc) viene identificata come un elemento chiave per ottenere un maggiore e migliore rapporto con i cittadini.

3) *Il modello di polizia*

Indubbiamente, il modello di polizia appropriato è quello che risponde efficacemente agli obiettivi, alle funzioni, ai poteri e ai limiti di ciascuna forza di polizia nelle circostanze e nel contesto in cui opera. Pertanto, è comune che diversi modelli di polizia coincidano nello spazio e nel tempo, e la questione deve essere analizzata a livello comunale, statale e nazionale. Vale la pena di riflettere sul fatto che, nel tentativo di aumentare rapidamente la fiducia del pubblico, potrebbe esserci la tentazione di adottare un modello di polizia comunitaria o di comunità. Sebbene si tratti di un modello di lunga data - sviluppato più di un secolo e mezzo fa da Robert Peel con la creazione della polizia metropolitana di Londra - e ampiamente implementato con notevole successo nelle città degli Stati Uniti, del Canada e dell'Europa,⁸² è ben lungi dall'essere una panacea per la sicurezza pubblica.

È vero che il modello di polizia di comunità o di prossimità facilita il contatto con i cittadini estendendo il ruolo della polizia alla sfera della gestione comunitaria e sociale, generando risposte personalizzate alle richieste della popolazione, inserendosi nelle politiche di sviluppo locale, coordinando le proprie azioni

⁸⁰ Jorge Enrique Tello Peón è stato direttore del Centro messicano di investigazione e sicurezza nazionale (CISEN) dal 1994 al 1999. Ha dichiarato che "la storia dei servizi di intelligence è la storia dei loro fallimenti". Conversazione con Marcos Pablo Moloeznik del 14 marzo 2023.

⁸¹ Observatorio de Seguridad y Justicia, *op. cit.*, 18.

⁸² Marcos Pablo Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de Policía* (México: Universidad de Guadalajara (2010), 56.

⁸³ In Messico, fin dai tempi del presidente Miguel de la Madrid (1982-1986), ci sono state alcune esperienze di polizia comunitaria con risultati contrastanti. È interessante il caso di Città del Messico, dove Cuauhtémoc Cárdenas, capo del governo tra il 1997-2000, ha avviato l'adozione di un modello di community policing, che è stato ulteriormente sviluppato - e ribattezzato community policing - dai suoi successori Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) e Marcelo Ebrard (2006-2012). Durante il mandato di Miguel Ángel Mancera (2012-2018) il modello di polizia comunitaria è stato interrotto. Claudia Sheinbaum, eletta sindaco di Città del Messico nel 2018, ha dato priorità al ritorno al modello di prossimità, "aumentando il numero di agenti di polizia nelle strade, migliorando le condizioni di lavoro, acquisendo nuovi materiali e attrezzature, nonché una maggiore vicinanza alla popolazione attraverso il programma dei quadranti e i gabinetti di sicurezza dei cittadini". Alejandro Vega, *op. cit.*, 56-58.

con i coloni e rendendo conto alle autorità e alla comunità.⁸⁴ Indubbiamente, uno degli aspetti più interessanti di questo modello è che può facilitare "una co-produzione della sicurezza dei cittadini che coinvolge cittadini e polizia e rafforza le relazioni tra entrambe le parti".⁸⁵ Tuttavia, come sottolinea giustamente Cuevas, il modello può degradarsi rapidamente perché cerca di soddisfare gli interessi della comunità, che non necessariamente coincidono con quelli della sicurezza pubblica, a causa dell'influenza dei leader sociali nelle questioni operative e a causa della grande quantità di risorse umane e materiali — polizia, personale di supporto, pattuglie, ecc.— necessarie per il suo successo.⁸⁶

In conclusione, è necessaria un'ulteriore riflessione sul modello di polizia ideale per le forze di polizia messicane, anche se è chiaro che deve rispondere alle circostanze specifiche, al contesto e al livello in cui viene attuato, oltre a essere sostenibile a lungo termine ottimizzando le risorse per la risoluzione dei problemi guidata dall'intelligence,⁸⁷ ma senza trascurare il coinvolgimento della comunità nella co-produzione di condizioni di fiducia, sicurezza e pace.

4) *L'uso di mediatori polizia-cittadino*

Quando esiste sfiducia tra due soggetti, una terza parte può fungere da “*brokers*” e contribuire alla costruzione di una relazione simbiotica. Alcune esperienze di community policing in Messico hanno dimostrato che i cittadini rifuggono dal contatto diretto con gli agenti in uniforme, preferendo interagire attraverso intermediari, siano essi un leader di quartiere o un'applicazione di comunicazione. In effetti, anche i capi della polizia preferiscono utilizzare intermediari nei loro rapporti con la comunità.⁸⁸

I leader locali fungono da mediatori, cioè da persone che mettono in contatto le richieste dei vicini con le autorità. [...] di fatto funzionano come un ufficio di gestione. L'esistenza di questi mediatori si spiega con due ragioni. La prima è la scarsa conoscenza da parte della popolazione del quadro normativo e dei processi che regolano la pubblica amministrazione. Questo è legato alla cultura politica: la popolazione è poco interessata alla politica e al funzionamento del governo. Il secondo è una questione di percezione. Le persone non hanno il tempo o semplicemente non sono disposte a pagare il prezzo della comprensione dei meccanismi istituzionali a loro disposizione per interagire con gli uffici governativi. Pertanto, i leader sono percepiti come il modo più rapido e immediato per risolvere i loro problemi. I leader forniscono quindi alla popolazione un'alternativa al rapporto burocratico impersonale che, in termini legali,

⁸⁴ Marcos Pablo Moloeznik, *op. cit.*

⁸⁵ Áurea Esther Grijalva e Esther Fernández, *op. cit.*, 189.

⁸⁶ César Cuevas, *Policiamiento: Planeación, inteligencia y prospectiva aplicadas a la seguridad* (México: Editorial Página Seis, 2020).

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Alejandro Vega, *op. cit.*

dovrebbe regolare la relazione governo-società. Inoltre, richiedono il sostegno delle autorità per portare avanti progetti che potrebbero generare controversie o resistenze da parte della popolazione. Ciò riflette il fatto che le strutture di governo cittadino hanno bisogno del sostegno della leadership locale per interagire con i cittadini.⁸⁹

Indubbiamente, la rilevanza di formalizzare e professionalizzare l'esistenza di mediatori tra la polizia e le comunità dovrebbe essere analizzata con l'obiettivo di favorire dinamiche relazionali positive che contribuiscano ad aumentare la fiducia reciproca. In questo senso, sono interessanti alcune esperienze incipienti che si stanno sviluppando in Messico, come quelle promosse dal Centro Universitario di Tlajomulco (CUTLAJO) dell'Università di Guadalajara, che si propone di formare specialisti in peacebuilding e sicurezza affinché, tra gli altri compiti, possano agire professionalmente ed eticamente come utile collegamento tra polizia e cittadini in un contesto caratterizzato dalla legittima richiesta sociale di risultati organizzativi nel campo della pace e della sicurezza. È quindi necessario riflettere su come l'incorporazione formale di questi professionisti possa contribuire positivamente alle dinamiche di co-produzione della sicurezza e della pace in Messico.

Conclusioni

Nel 2022, il Messico si è classificato al 137° posto nell'Indice di pace globale, tra il Ciad e il Libano, con 2.612 punti.⁹⁰ A ciò si aggiunge il persistente alto tasso di criminalità, che nel 2021 si è attestato al 93,2%. In questo momento è imperativo che, oltre alle dimensioni strategiche, tattiche e procedurali, le politiche di sicurezza del Messico approfondiscano lo sviluppo di programmi competenti per promuovere la fiducia del pubblico nelle autorità responsabili della sicurezza e della giustizia nel Paese, in particolare nella polizia, l'istituzione più vicina ai cittadini comuni e il primo - e più importante - anello di congiunzione nella risposta alla criminalità. Come ha giustamente sottolineato Hawdon, "la fiducia che i cittadini hanno nella loro polizia incoraggia la cooperazione con la stessa, e la cooperazione tra cittadini e polizia è la base di un'azione di polizia efficace".⁹¹

Senza ignorare altri fattori —la mancanza di adattabilità di alcune strategie di successo in altri Paesi, le caratteristiche geografiche e sociali, le incapacità locali o la mancanza di interesse per la loro corretta attuazione— che potrebbero spiegare in parte la mancanza di successi tangibili nel campo della sicurezza

⁸⁹ *Ibid*, 64-66.

⁹⁰ Vedi Institute for Economics & Peace, *Global Peace Index 2022: Measuring peace in a complex world* (Sydney: IEP, 2022). <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>

⁹¹ Secondo Hawdon, "la fiducia che i cittadini nutrono nei confronti della polizia incoraggia la cooperazione con essa, e la cooperazione tra cittadini e polizia è la base di un'attività di polizia efficace". Observatorio de Seguridad y Justicia, op. cit.,.

in Messico, l'autore ritiene rilevante incorporare nella riflessione la questione della costruzione della fiducia tra la polizia e la cittadinanza, elementi chiave per l'effettiva costruzione della sicurezza e della pace. A questo proposito, tuttavia, è opportuno fare due considerazioni finali.

La prima considerazione è che, come giustamente sottolinea Hardin, "nelle relazioni di fiducia ci sono almeno due elementi essenziali: averla ed esserne degni".⁹² Pertanto, la polizia messicana deve essere degna della fiducia del pubblico e, cosa non meno importante, deve essere percepita come tale. Inoltre, poiché la fiducia è una questione a due, anche i cittadini devono guadagnarsi la fiducia della polizia, poiché "dal punto di vista della polizia, il cittadino è arrogante e incapace di rispettare le regole [...], è percepito dalla polizia come una potenziale fonte di problemi. Ogni denuncia può far scattare l'apparato giudiziario contro di loro".⁹³ In questo senso, è auspicabile lo sviluppo di programmi duplici di rafforzamento della fiducia, rivolti sia ai cittadini che alla polizia.

La seconda considerazione riguarda il dispiegamento di una strategia ambiziosa per conquistare i cuori e le menti dei cittadini. Nella situazione attuale del Messico, dove secondo Rivas "almeno un quarto del territorio nazionale è completamente controllato dalla criminalità",⁹⁴ sono necessari interventi inizialmente potenti per generare un effetto shock sulla criminalità organizzata e sulla delinquenza. Ciò consentirà di aprire una "finestra" di opportunità,⁹⁵ che dovrebbe essere sfruttata per sviluppare, dopo lo shock iniziale, programmi ambiziosi - e costosi - per rigenerare il tessuto sociale, rafforzare le istituzioni, creare fiducia e costruire sicurezza e pace per il presente e il futuro del Messico.

⁹² Alejandro Vega, *op. cit.*, 54-55.

⁹³ Alejandro Vega, *op. cit.*, 51.

⁹⁴ Javier Brandoli, "Cuando eres estadounidense, hasta el cartel mexicano pide disculpas por matarte", *El Confidencial*, 14 de marzo de 2023, https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-03-14/eeuu-narco-mexico-pide-disculpas_3590754/

⁹⁵ José Luis Calvo, *op. cit.*, 47.

II. AMERICA CENTRALE

CAPITOLO III

VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SICUREZZA IN EL SALVADOR 2003-2022

*Alejandrina María José Sanabria*⁹⁶

Introduzione al problema dell'insicurezza in El Salvador

In El Salvador, dalla fine della campagna militare del 1980 fino al 1992 e dopo la firma degli accordi di pace nel 1992, è emersa una nuova concettualizzazione della sicurezza e della difesa nazionale, sia a livello nazionale che regionale, che si è concentrata sulla percezione della sicurezza, argomentando le minacce esterne e interne del Paese. La percezione della minaccia in un dato momento è l'elemento che giustifica le risorse destinate alla sua attuazione, sia essa preventiva o dissuasiva.⁹⁷

D'altra parte, le minacce di conflitto interno in El Salvador sono state precedentemente considerate nella Dichiarazione sulla sicurezza nelle Americhe, approvata nella terza sessione plenaria del 28 ottobre 2003 a Città del Messico, in cui si stabilisce che le nuove situazioni che hanno avuto un impatto sulla sicurezza sono preoccupazioni e sfide per la sicurezza emisferica, che richiedono risposte da parte degli Stati, sia da parte dei governi sia, in alcune occasioni, con la collaborazione del settore privato e della società civile;⁹⁸ le minacce tradizionali sono state superate da nuove situazioni che mettono a repentaglio la sicurezza, che nel caso della ricerca condotta si sono concentrate su bande, gang e criminalità organizzata come le principali organizzazioni che, se continuano a evolversi, potrebbero portare a conflitti interni; anche le attività di narcotraffico sono state considerate come parte delle azioni della criminalità organizzata, che hanno confermato di avere un impatto non solo a livello nazionale ma anche a livello regionale.⁹⁹

In questo senso, è importante ricordare che senza identificare l'efficacia delle politiche di sicurezza, le azioni delle bande e della criminalità organizzata, nonché i loro effetti sullo Stato salvadoregno, non sarebbe possibile prendere decisioni tempestive che contribuiscano alla sicurezza interna e, soprattutto, contrastino gli effetti sul raggiungimento degli obiettivi e dello sviluppo nazionale. Negli ultimi anni, la

⁹⁶ Specialista in assistenza umanitaria, analisi di intelligence, politica, analisi politica e antiterrorismo e funzionaria della Repubblica di El Salvador.

⁹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (13 de Abril de 2013). *Prisión preventiva en América Latina*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30357.pdf>

⁹⁸ Organizzazione degli Stati Americani (28 ottobre 2003). Dichiarazione sulla sicurezza nelle Americhe. Città del Messico, Messico.

⁹⁹ Griffiths Spielman, J., & Toro, J. P. (2020). *Desafíos para la Seguridad y Defensa en el continente americano 2020-2030*. Santiago.

visione dello Stato salvadoregno si è concentrata sulla protezione della popolazione e dei suoi beni, sul raggiungimento degli obiettivi della società, sul rispetto dei diritti fondamentali e sulla promozione del progresso economico, sociale e culturale, tra gli altri.¹⁰⁰

Le minacce dello Stato minacciano lo sviluppo nazionale, la democrazia, la pace e la sovranità, compromettendo il raggiungimento degli obiettivi nazionali. Per questo motivo, nel caso di El Salvador, la fine del conflitto armato non ha garantito una diminuzione dei conflitti; al contrario, sono emerse nuove forme di lotta volte alla protezione degli esseri umani.¹⁰¹ Allo stesso modo, l'attuazione delle politiche di sicurezza negli ultimi due decenni non ha garantito la stabilità di El Salvador.

1. Politiche governative per affrontare il problema delle bande e della criminalità organizzata nel periodo 2003-2022

Con l'arrivo degli Accordi di Pace, sono state create delle istituzioni con le quali si intendeva garantire un rafforzamento democratico, questo compito è stato conteso dalla Polizia Civile Nazionale e dalla Procura per la Difesa dei Diritti Umani, tuttavia queste istituzioni non hanno ricevuto l'appoggio previsto dai governi, il che ha ostacolato il buon andamento di queste e l'obiettivo con cui sono state create, che ha avuto un impatto sull'attuale situazione di insicurezza. È stato così che i tassi di violenza hanno superato i morti causati dal conflitto armato, rivelando l'incipiente capacità della Polizia Civile Nazionale, che l'ha fatta sfuggire di mano e allo stesso tempo ha visto l'opportunità di resuscitare vecchie politiche e giustificare il ritorno a pratiche autoritarie, in un contesto in cui si sta cercando una nuova società.¹⁰²

La violenza criminale che regnava dopo gli Accordi di Pace servì al governo dell'ex presidente Alfredo Cristiani per giustificare una serie di azioni contrarie allo spirito degli Accordi di Pace nell'ambito della sicurezza pubblica, che incisero sostanzialmente sul rafforzamento di istituzioni come la PNC, l'istituzione incaricata di proteggere e garantire l'ordine e la sicurezza pubblica nel quadro del rispetto dei diritti umani, radicalmente opposta alla concezione delle precedenti forze di sicurezza. Tuttavia, il PNC è stato influenzato dall'incorporazione nei suoi ranghi di comandanti che provenivano dalle vecchie

¹⁰⁰ Commissione interamericana per i diritti umani (2021). Situazione dei diritti umani in El Salvador. Costa Rica: OSA.

¹⁰¹ Organizzazione degli Stati americani (2015). Disuguaglianza e inclusione sociale nelle Americhe. Recuperato da <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

¹⁰² Universidad Nacional de El Salvador. (2009). *Las Pandillas Juveniles y su Incidencia en la Tasa de Homicidios en el municipio de San Salvador durante el año 2008*. San Salvador, El Salvador.

strutture del sistema di sicurezza, che hanno minato la nuova polizia e prodotto un effetto cumulativo che ha innescato la repressione che ha portato all'attuazione del Plan Mano Dura.¹⁰³

1.1. Piano "Mano Dura 2003-2004" dell'ex presidente Francisco Flores

Per comprendere questo piano, è necessario risalire al Piano governativo Alianza por la Seguridad, presentato da Francisco Flores Pérez nel giugno 1999, come nuovo modello di Pubblica Sicurezza, che significava un'espressione integrale del problema della violenza e della delinquenza e che suscitava grandi aspettative tra i salvadoregni, in quanto considerato una priorità nell'agenda del governo. Il contenuto di questo modello di sicurezza è stato presentato come risultato della consultazione dei cittadini durante la campagna elettorale, e le componenti miravano a migliorare aree sensibili della sicurezza pubblica come l'efficienza della polizia, la prevenzione sociale, l'efficienza fiscale e giudiziaria, la partecipazione dei cittadini e la riabilitazione sociale, ma le promesse politiche hanno contrastato con la realtà.

Il 23 luglio 2003, l'ex presidente salvadoregno Francisco Flores ha lanciato il "Plan Mano Dura" e ha annunciato ai media la sua decisione di presentare all'Assemblea legislativa una legge che regolasse in modo specifico i crimini commessi dalle bande. Da allora, una serie di riforme legislative, attività consultive per la creazione di politiche pubbliche, incontri internazionali e piani di polizia sono stati promossi in relazione alla sicurezza e alle bande nel Paese.¹⁰⁴

a) Legge Anti-maras

La Legge Anti- maras è stata approvata dall'Assemblea legislativa con il Decreto 158 del 9 ottobre 2003 ed è entrata in vigore l'11 ottobre 2003. La legge è stata creata per "stabilire un regime spaziale e temporale per combattere i gruppi conosciuti come maras o bande" (traduzione non ufficiale), e per questo motivo le è stata concessa una durata di 180 giorni dalla sua entrata in vigore. Il 16 febbraio 2004, appena 35 giorni prima delle elezioni presidenziali, è stata presentata all'Assemblea legislativa una nuova legge per combattere le bande in modo permanente, una volta scaduta la prima legge. L'iniziativa è stata approvata il 1° aprile, con il nome di "Legge per la lotta alle attività criminali di speciali gruppi o associazioni illecite", ed è valida per tre mesi.

(1) Risultati della legge Anti-maras

¹⁰³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (13 de Abril de 2013). *Prisión preventiva en América Latina*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30357.pdf>

¹⁰⁴ Cruz, José Miguel (2006). *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las políticas públicas*. Sasn Salvador, El Salvador.

(a) I problemi principali di queste disposizioni legali erano:

-Con la legge Anti-maras si è verificata una ripetizione di pene già previste dal Codice penale. Diversi studi giuridici hanno potuto dimostrare che queste leggi speciali riproponevano la maggior parte dei reati e dei crimini già esistenti nel corpo legislativo del Paese. Se ciò è vero, queste leggi non sono mai state necessarie.

-Le leggi erano confuse all'interno del corpo legislativo e costituzionale complessivo. La Legge Anti-Mara proponeva misure che contraddicevano le disposizioni giudiziarie a cui El Salvador è vincolato dai trattati internazionali. Inoltre, contraddiceva le procedure stabilite nella Legge sui minori autori di reato, che descriveva nel dettaglio il processo per i minori in conflitto con la legge.

-La legge è incostituzionale. La Legge Anti-maras afferma che l'appartenenza a una mara è un crimine, ma questa affermazione violerebbe l'articolo 12 della Costituzione che afferma che "ogni persona accusata di un crimine è presunta innocente fino a prova contraria". Allo stesso modo, l'articolo 15 della Costituzione afferma che "nessuno può essere processato se non in conformità con le leggi emanate prima dell'atto in questione" (traduzioni non ufficiali); in questo senso, solo i membri delle bande che si sono uniti ad esse dopo la loro approvazione e attuazione potrebbero essere perseguiti.

-Sovraffollamento del sistema giudiziario. In pratica, più della metà dei casi di membri di bande arrestati in questo periodo sono stati archiviati. Ci si chiede quindi se il lavoro di perseguire più di 19.000 giovani abbia un reale effetto regolatore della criminalità. Soprattutto El Salvador, che ha un alto tasso di criminalità in generale, non può sbilanciarsi nell'amministrare la giustizia per un solo gruppo a scapito del resto dei crimini commessi nel Paese. D'altra parte, mancano anche le infrastrutture adeguate per incarcerare tutti i membri delle maras del Paese; infatti, prima della Legge Anti-maras, El Salvador aveva già il più alto tasso di sovraffollamento carcerario della regione centroamericana.

-La legge punitiva non è accompagnata da una legge globale. In questo senso, le azioni punitive vengono privilegiate rispetto a qualsiasi altra strategia di prevenzione e riabilitazione.

(b) Con una sentenza della Corte Suprema di Giustizia, la Legge Anti-maras è stata dichiarata incostituzionale il 1° aprile 2004, un giorno dopo la sua scadenza. Lo stesso giorno, l'Assemblea legislativa ha approvato la cosiddetta "Legge per la lotta alle attività criminali di speciali gruppi o associazioni illecite", in vigore per 90 giorni. Secondo gli esperti, questa legge conteneva nella sua essenza l'oggetto e gli scopi della Legge Anti-maras dichiarata incostituzionale.

(c) In termini generali, si stima che nel periodo in cui le leggi anti-maras erano in vigore, quasi 20.000 membri di bande sono stati arrestati a seguito di una serie di operazioni di polizia piuttosto aggressive, in pratica i giudici hanno negato l'applicazione della legge anti-maras.

1.2. Il Piano “Súper Mano Dura 2004-2009” dell'ex presidente Elías Antonio Saca

Il 30 agosto 2004, l'allora Presidente Saca lanciò il suo Piano "Super Mano Dura", che lui stesso ha definito come "un piano completo che comprende tutto, la parte punitiva, che è la parte repressiva contro i criminali e cerca di salvare la tranquillità della famiglia salvadoregna, e naturalmente la parte di riabilitazione e prevenzione, che a mio parere è la parte più importante per evitare che questo fenomeno continui a crescere" (traduzione non ufficiale). Saca ha sfruttato i risultati delle tavole rotonde per progettare il Piano "Súper Mano Dura", che prevede tre modalità: le operazioni di polizia note come "pugno di ferro" e i programmi "mano amica" e "mano estensa".¹⁰⁵

a) Azioni di repressione contro il crimine

Le operazioni "pugno di ferro" consistono nell'irruzione di un contingente di polizia nelle comunità in cui sono presenti bande con l'obiettivo principale di effettuare perquisizioni e arresti, con l'idea che i fermati possano essere perseguiti in base alle prove trovate o all'accusa di appartenere a un gruppo illecito. Nel dicembre 2004, la Polizia Civile Nazionale ha raggiunto l'operazione numero XXI e nel 2005 è iniziato un nuovo conteggio, che ad agosto ha raggiunto il numero XIV. Le operazioni si basano sulle riforme delle leggi apportate durante le tavole rotonde di giugno e luglio 2004. Queste operazioni hanno richiesto la creazione di *Gruppen anti-gang* (acronimo spagnolo GTA) all'interno della polizia e, in alcuni luoghi, di *Sezioni anti-gang* (SEAP), oltre al coordinamento con altre organizzazioni come le Forze Armate di El Salvador, la Procura Generale, i media e la Segreteria per la Gioventù, tra le altre.

I programmi "mano amica" (per la prevenzione) e "mano estesa" (per la reintegrazione e il trattamento) sono di competenza della Segreteria per la Gioventù. In entrambi i programmi c'è una forte influenza del documento che sistematizza le proposte avanzate nelle tavole rotonde di prevenzione, reintegrazione e trattamento istituite dal Ministero dell'Interno. Pertanto, il programma "mano estesa", a differenza del programma "mano amica", ha integrato quasi tutte le proposte sopramenzionate. È da notare che la proposta del governo per la prevenzione della violenza e della delinquenza giovanile ha richiesto un processo di elaborazione più lungo, probabilmente a causa del fatto che le azioni di prevenzione hanno

¹⁰⁵ Comitato internazionale della Croce Rossa. (10 dicembre 2012). Conflitti interni o altre situazioni di violenza. Recuperato da <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

un ampio raggio d'azione, il che ha reso necessario stabilire con molta attenzione il tipo di prevenzione, la popolazione obiettivo a cui rivolgersi e la localizzazione di tali azioni. Alla fine, i programmi sono stati definiti come segue.

(1) Il programma "mano amica"

È definito come "intervento precoce a sostegno dei giovani a rischio, ovvero tutti i programmi e i progetti volti a prevenire il coinvolgimento dei giovani salvadoregni in attività violente o criminali, l'ingresso in bande, l'abbandono scolastico, la tossicodipendenza o la condizione di senzateo, o la gravidanza precoce" (traduzione non ufficiale). Secondo il modello, il programma "mano d'aiuto" ha due grandi cornici di politica pubblica: da un lato, c'è il "Piano Nazionale della Gioventù", che prevede lo sviluppo globale dei giovani, e dall'altro, c'è la "Politica di Sicurezza Cittadina" del Ministero dell'Interno, che prevede la prevenzione primaria.

(2) Il programma "mano estesa"

Invece, "è la componente che fornisce una mano tesa ai giovani membri delle gang, in conflitto con la legge, tossicodipendenti o senzateo"(traduzione non ufficiale) e ha un budget iniziale di quattro milioni e mezzo di dollari. Nella pianificazione di questo programma sono previste diverse modalità di attuazione, tra cui: ambulatoriale, residenziale volontaria, per minori, centro penale, comunità terapeutica e case di riabilitazione. In pratica, il Segretariato della Gioventù non attua alcun progetto, ma ha integrato programmi pubblici o privati già esistenti.

c) Risultati del piano Super Mano Dura

(1) Nonostante tutti questi sforzi, proprio in questi tre anni il tasso di omicidi è salito nel Paese mettendo in serio dubbio l'efficacia di tutti questi programmi. Per questo motivo il Ministero degli Interni ha annunciato a febbraio l'attuazione della "Strategia nazionale per la protezione della vita e la giustizia tempestiva", che comprende un piano anti-omicidi e la recente istituzione di un "Consiglio consultivo per la sicurezza pubblica" sullo stile delle tavole rotonde istituite nel giugno e luglio 2004.

(2) D'altra parte, è evidente che ci sono ancora molti sforzi per attuare azioni repressive contro le bande. Secondo l'ufficio informazioni della Polizia Civile Nazionale, dal 30 agosto 2004, quando è iniziato il Piano "Super Mano Dura", all'8 luglio 2005, sono stati arrestati 11.659 membri di bande nel Paese. Se si confronta questa cifra con i venti membri delle bande presenti nella scuola agricola, si nota una chiara sproporzione.

1.3. Mauricio Funes 1.3. Politica di sicurezza "Remilitarizzazione e negoziazione con le bande 2009-2014" del governo dell'ex presidente Mauricio Funes

Il momento critico della transizione politica del 2009, che ha visto l'alternarsi del controllo del ramo esecutivo sotto un governo di sinistra, dopo due decenni di governi successivi di Arena, ha offerto un'opportunità senza precedenti per rafforzare le fragili istituzioni di sicurezza emerse dagli accordi di pace e per portare avanti le riforme democratiche che il Paese richiedeva per affrontare le gravi sfide alla sicurezza. Al suo arrivo in carica, per la prima volta nella storia del Salvador, l'ex presidente Mauricio Funes e i suoi funzionari di sicurezza hanno riconosciuto esplicitamente la presenza all'interno dello Stato di strutture criminali organizzate che minacciavano la stabilità e la sicurezza del Paese.¹⁰⁶

Data la delicatezza della situazione, il perseguimento e lo smantellamento di tali strutture è diventato una sfida importante per garantire la sicurezza e la stabilità del Paese. Nel settembre 2010, in un discorso alle Nazioni Unite, l'ex presidente Funes ha dichiarato che diverse istituzioni pubbliche erano infiltrate dalla criminalità organizzata e ha quindi proposto la creazione di una commissione internazionale d'inchiesta sulla criminalità organizzata, per la quale ha chiesto il sostegno delle Nazioni Unite. L'esplicito riconoscimento della criminalità organizzata come la più grande minaccia alla sicurezza del Paese ha segnato una svolta nella diagnosi e nella definizione delle priorità del governo, che fino ad allora aveva ridotto il problema della sicurezza alle bande. Per la prima volta un governo ha riconosciuto che le bande non erano il problema di sicurezza più grave e che lo Stato era penetrato dalla criminalità organizzata.

Durante i primi mesi della nuova amministrazione, si è verificata una crescente ondata di omicidi e altri atti criminali che hanno generato allarme tra i cittadini. Questa crisi di sicurezza ha oscurato il clima di ottimismo pubblico che prevaleva all'inizio della transizione politica e ha influito sui livelli di popolarità del presidente e sull'immagine pubblica delle autorità di sicurezza. Sebbene sia difficile esaurire le spiegazioni di questa brusca impennata, è plausibile considerare l'ipotesi che il boom criminale che ha avuto un'impennata significativa con l'arrivo del nuovo governo possa provenire da bande, criminalità organizzata e gruppi politici ad essa collegati, ma anche da settori interessati a fare pressione sul governo affinché optasse per soluzioni repressive e militari.

Il contesto di allarme pubblico e di clamore generato da questa nuova crisi di sicurezza, così come la crescente influenza dell'allora ministro della Difesa, il generale Munguía Payes, e dei gruppi di potere che orbitavano intorno al presidente, portarono a un graduale abbandono degli approcci globali e della politica di sicurezza e convivenza. In questo nuovo scenario, l'allusione ufficiale alla criminalità

¹⁰⁶ Aguilar, Joaquín (2019). *Las Políticas de Seguridad Pública, 2003-2018*. San Salvador, El Salvador

organizzata come principale minaccia alla sicurezza è gradualmente scomparsa e, come i suoi predecessori, il nuovo governo ha concentrato i suoi sforzi sulla repressione delle bande nel migliore stile delle strategie di mano dura (pugno di ferro).

a) Legge per la proscrizione di maras, bande, associazioni e organizzazioni di natura criminale

(1) Fatti che hanno preceduto la legge

Un evento che ha suscitato grande indignazione a livello nazionale e ha provocato una richiesta sociale di ritorno alla Mano Dura contro le bande è stato l'incendio di un autobus con i passeggeri all'interno in un popoloso comune dell'area metropolitana di San Salvador nel giugno 2010. L'evento, che ha causato la morte di 17 persone, è stato attribuito a un gruppo di membri di una banda criminale.

(2) Proposta di legge

In risposta al clamore popolare suscitato da questa attenzione, il governo Mauricio Funes ha proposto all'Assemblea legislativa una nuova "Legge di proscrizione di maras, bande, associazioni e organizzazioni di natura criminale". Oltre alla proscrizione delle maras, le bande, la legge proponeva la persecuzione dei gruppi criminali impegnati nella pulizia sociale come la Sombra Negra, vietava la legalizzazione delle maras e di altre organizzazioni criminali, il loro finanziamento e la collaborazione di terzi. Pur trattandosi di una legge amministrativa che non aveva applicabilità penale, stabiliva meccanismi per estinguere e smantellare i beni patrimoniali delle bande, dei loro finanziatori e collaboratori. Tuttavia, la proposta di legge ha incontrato la resistenza di partiti politici come il GANA e il PNC, nonché della stessa Procura Generale, che si opponeva all'inclusione del perseguimento dei finanziatori e dei gruppi di sterminio. La legge è stata approvata il 10 settembre 2010 con modifiche alla proposta originale.

(3) Risposta delle maras e delle bande

Le bande si sono organizzate per fare pressione sul governo affinché la abrogasse. Uno sciopero dei trasporti programmato a settembre dalle tre bande ha dimostrato la loro capacità di paralizzare il Paese. Questa è stata una delle prime azioni politiche importanti che le bande hanno organizzato per fare pressione sul governo.

(4) Risultati della Legge

In pratica, la legge per la proibizione delle maras e delle bande ha avuto una scarsa applicabilità tra gli operatori del sistema giudiziario, a causa dei diversi criteri con cui è stata interpretata dai giudici e del fatto che si tratta di una legge amministrativa. Anche i negoziati del governo Funes con le bande nel 2012 hanno influito sulla sua scarsa applicabilità. L'abrogazione di questa legge faceva parte dell'elenco

di richieste che i membri delle bande avevano fatto al presidente all'inizio del patto. Sebbene questa nuova iniziativa di messa al bando fosse più che altro un'azione simbolica per intimidire le bande, questo nuovo scenario ha riposizionato la minaccia del nemico unico incarnato dalle bande, che ha giustificato il ritorno agli arresti di massa contro le bande e l'espansione dei poteri dell'esercito nella lotta al crimine.

b) Maggiore impiego delle FAES in compiti di pubblica sicurezza.

Un secondo momento dell'amministrazione dell'ex presidente Mauricio Funes, in termini di gestione della sicurezza, è stato segnato dalla brusca inversione di tendenza con cui il governo ha abbandonato la politica formale e ha scelto di ricorrere ad azioni repressive dirette unilateralmente contro le bande. In questo contesto, il Ministro della Difesa, appellandosi all'argomentazione che le capacità della polizia erano sopraffatte dal boom criminale e dalla richiesta popolare di maggiore sicurezza, ha avviato un progressivo aumento del personale militare in ruoli di sicurezza interna che non ha precedenti nella storia recente del Salvador. Sebbene l'impiego dell'esercito in compiti di sicurezza interna sia stato continuo nel dopoguerra, con una partecipazione estesa attraverso decreti temporanei, il numero di militari non aveva superato le 2.000 unità e la sua partecipazione si limitava generalmente ad offrire supporto al PNC in pattuglie preventive.¹⁰⁷

Questa partecipazione è stata trasformata qualitativamente e quantitativamente con l'arrivo al potere dell'ex presidente Funes, aumentando in modo significativo il numero di militari nei ruoli di sicurezza e fornendo alle milizie una maggiore autonomia funzionale e ampliando i loro poteri nel settore della sicurezza. Tra ottobre 2009 e marzo 2014 sono stati approvati sette decreti esecutivi e un decreto legislativo che hanno stabilito il progressivo inserimento del personale militare nei compiti di sicurezza. Il decreto esecutivo n. 60, che prevede il supporto delle FAES alle operazioni di peacekeeping interno, è stato prorogato annualmente dalla sua approvazione nel settembre 2009 a oggi, per giustificare la continua incorporazione di personale militare nella sicurezza interna.

c) Strategia di negoziazione tra il governo e le bande

Il 9 marzo 2012, dopo le elezioni legislative e comunali, si è registrato un forte calo degli omicidi senza precedenti. Questo significativo calo delle morti violente, che secondo i dati ufficiali corrispondeva al 53%, è stato attribuito dal governo all'efficacia delle nuove autorità militari che hanno assunto la gestione strategica della sicurezza. Tuttavia, un'inchiesta del quotidiano digitale El Faro, pubblicata il 14 marzo 2012, ha rivelato che il governo aveva negoziato una riduzione degli omicidi con i leader delle bande e che questo calo degli omicidi era derivato dal trasferimento di 30 leader delle bande dal carcere di

¹⁰⁷Griffiths Spielman, J., & Toro, J. P. (2020). Sfide per la sicurezza e la difesa nelle Americhe 2020-2030. Santiago.

massima sicurezza di Zacatecoluca ad altri penitenziari. Dopo questa pubblicazione, il vescovo militare Fabio Colindres, in rappresentanza della Chiesa cattolica, e Raúl Mijango della Società civile sono apparsi pubblicamente, assumendo la mediazione di un presunto processo di pace che le due principali bande avevano concordato attraverso i loro leader nazionali. Questo processo, che i media hanno ribattezzato "la tregua delle bande" e a cui è stato attribuito il miracoloso calo degli omicidi, ha catturato l'attenzione dell'opinione pubblica, degli analisti, degli accademici e delle organizzazioni internazionali per poco più di un anno. Nella retorica ufficiale, il ruolo di mediazione della Chiesa cattolica nel processo, rappresentato in questo caso dalla figura del vescovo militare, è stato evidenziato come mezzo per ottenere il sostegno di vari settori. Tuttavia, entrambi i mediatori erano dipendenti e stretti collaboratori del ministro Payés, il primo in qualità di consigliere del ministro e il secondo come ordinario militare dal 2008.

(1) Posizione iniziale del governo sulla presunta tregua tra bande e governo

La posizione iniziale del governo Funes è stata quella di negare pubblicamente di aver intrapreso negoziati con le bande e di attribuire il processo alla leadership dei mediatori e alla volontà delle bande. Il generale Munguía Payés ha appoggiato pubblicamente il processo negoziale e ha assicurato che avrebbe dato tutte le agevolazioni ai mediatori per renderlo sostenibile. Pur avendo inizialmente negato la negoziazione, il ministro ha attribuito i "successi" nella riduzione degli omicidi all'efficacia della sua strategia e ha colto l'occasione per elogiare i risultati ottenuti in un breve periodo di tempo con il sostegno dell'esercito. In questo contesto, il ministro Munguía è passato dal minacciare una guerra contro le bande a sostenere la necessità di affrontare il crimine con strategie creative e non convenzionali, come facilitare la pacificazione tra le bande, a cui ha attribuito il 90% degli omicidi.

Infatti, nel discorso costruito dal governo e utilizzato dai mediatori per giustificare l'efficacia della strategia, è stato fondamentale installare nell'opinione pubblica l'idea di attribuire alle bande la responsabilità maggioritaria delle morti avvenute nel Paese. Con ciò, è stata replicata la tesi del nemico unico e della responsabilità quasi esclusiva delle bande nella generazione di morti violente nel Paese. Questa diagnosi ha nuovamente trascurato nell'analisi il contributo di altri moventi e attori della violenza, come le mafie locali e transnazionali e i gruppi di criminalità comune e di sterminio. Tuttavia, la tesi del governo non aveva un supporto statistico ufficiale. Le informazioni prodotte dal PNC indicavano che gli omicidi attribuiti ai membri delle gang nel 2011 erano circa il 26,4% del totale nazionale. Le cifre prodotte dalla polizia durante il periodo di Funes indicavano che gli omicidi attribuiti ai membri delle gang non superavano il 30%. In ogni caso, le stesse statistiche della polizia hanno messo in discussione i

principali argomenti utilizzati dal ministro Munguía Payés per giustificare la tregua. Secondo questa logica, si potrebbe considerare l'ipotesi che una riduzione dei morti superiore al 50% avrebbe implicato la negoziazione con altri attori della violenza.

(2) Vantaggi della tregua per le maras e le bande

Diversi ex funzionari del settore della sicurezza, in interviste condotte nel 2012⁵⁴, hanno concordato che la cosiddetta tregua tra bande non era altro che una negoziazione tra stretti collaboratori di Munguía Payés e i leader delle principali bande per ridurre l'incidenza degli omicidi, in cambio dell'allentamento di alcune condizioni carcerarie. Fonti vicine al processo di negoziazione hanno indicato che, oltre ai benefici carcerari stabiliti dalla legge, alcuni membri delle bande avevano ricevuto benefici economici e prerogative nelle carceri che esulavano dal quadro legale, come ad esempio facilitazioni per l'ingresso di oggetti illeciti come telefoni cellulari e bevande alcoliche. Allo stesso tempo, i leader delle bande venivano spostati dalle squadre di supporto dei facilitatori in carceri diverse e in attività all'esterno, senza ulteriori regolamentazioni da parte delle autorità carcerarie.

Queste distorsioni, oltre a essere al di fuori del quadro giuridico, sono contrarie a qualsiasi processo di riabilitazione dei detenuti e legittimano pratiche criminali e corruttive all'interno delle carceri, con l'aggravante di essere state agevolate dalle autorità di alta sicurezza del Paese. Tutte queste azioni sono in contraddizione con gli sforzi di professionalizzazione e modernizzazione avviati con la politica penitenziaria adottata con l'arrivo del nuovo governo. Anche gli inseguimenti, gli arresti e le operazioni della polizia contro le bande sono stati ridotti durante il periodo di tregua. Fonti di polizia consultate hanno indicato che, a seguito dei negoziati tra il governo e le bande, sono stati emessi ordini di non applicare la Legge per la proibizione di bande e gang, e persino di sospendere gli arresti di massa a causa del patto. In questo nuovo scenario, l'applicazione di questa legge rappresentava una minaccia per il processo e i suoi negoziatori, perché negoziare con le maras nei termini proposti dalla legge di proibizione costituiva un reato.

(3) Risultati della tregua tra bande

Da parte delle bande, questi processi li hanno rafforzati come gruppo di pressione, in quanto si sono resi conto dei vantaggi e del potere che la negoziazione degli omicidi con il governo aveva dato loro, consentendo loro di vedere i profitti che l'uso strumentale della violenza avrebbe potuto generare per loro in futuro. Inoltre, dopo la negoziazione, il governo non ha mostrato alcun segno di voler approfittare del presunto patto tra questi gruppi per avanzare seriamente nella creazione di un processo di pace sostenibile e duraturo, o di una politica di reinserimento delle bande che integrasse, tra l'altro, processi di

disarmo e smobilitazione delle bande, programmi di formazione e inserimento lavorativo e processi di giustizia riparativa. Non sono stati nemmeno avviati programmi completi per recuperare i territori e fornire assistenza alle vittime della violenza delle bande, né programmi di prevenzione primaria e secondaria su larga scala per i giovani a rischio.

Sebbene il Viceministero della Sicurezza abbia elaborato una strategia che prevedeva iniziative di reinserimento a livello locale e abbia attuato alcuni progetti pilota con il sostegno della cooperazione internazionale, non sono state stanziato risorse statali per tali piani, né vi è stato un impegno politico per allineare la volontà politica dei diversi organi e settori statali a un piano di riabilitazione nazionale. La realtà ha dimostrato che, oltre all'uso strumentale degli omicidi nel breve termine, questa strategia governativa non mirava alla riabilitazione e al reinserimento delle bande.

Con un ripensamento strategico, il processo avrebbe potuto creare le condizioni per far progredire l'adozione di una politica di prevenzione e reinserimento sociale, con la partecipazione di diversi settori, compresi gli stessi autori della violenza. Sebbene nel corso del tempo la cosiddetta tregua abbia generato sempre più critiche e interrogativi, diverse analisi concordano sul fatto che il negoziato avrebbe potuto essere più valido se fosse stato riorientato verso un processo più trasparente e partecipativo a medio e lungo termine. Il processo è stato progressivamente abbandonato dal governo, nonostante l'insistenza delle bande. Gli omicidi sono aumentati gradualmente a partire dalla metà del 2013, raggiungendo nel maggio 2014 livelli simili a quelli registrati nel 2009.

1.4. Piano "El Salvador Seguro (PESS) Período 2014-2019" del governo dell'ex presidente Sánchez Cerén

La vittoria di Salvador Sánchez Cerén alle elezioni presidenziali di marzo ha significato in pratica l'arrivo al potere per la prima volta del principale partito di sinistra. L'amministrazione del governo di Mauricio Funes aveva rappresentato una grave battuta d'arresto per l'FMLN, non solo perché il partito che lo aveva portato al potere era stato emarginato dalle decisioni strategiche, ma anche perché molte delle decisioni prese durante il precedente governo contravvenivano ai principi e agli approcci che l'FMLN aveva difeso nel tempo nel suo ruolo di opposizione politica. In questo contesto, l'arrivo al potere di un governo di sinistra ha rappresentato la sfida di modificare e riorientare il corso di alcune delle politiche adottate durante l'amministrazione Funes e di recuperare l'apparato statale che era stato permeato dall'influenza di vari gruppi di potere emergenti.

- a) Proposta di sicurezza pubblica

Il programma di governo proposto dal FMLN in materia di sicurezza comprendeva tre strategie principali: coordinare tutte le iniziative a livello territoriale, combattere efficacemente la criminalità e passare a una politica di prevenzione sociale della violenza e della criminalità. In termini di impegni in ciascuno degli assi, questi sottolineavano il coordinamento e l'articolazione con le comunità per responsabilizzare i cittadini nella prevenzione del crimine, la professionalizzazione della PNC, la promozione di una politica di prevenzione della violenza, il reinserimento delle persone private della libertà e l'attenzione alle vittime. Il disegno del programma governativo è stato formulato sulla base dei cinque assi previsti dalla Politica di Giustizia, Sicurezza e Coesistenza formulata durante l'amministrazione Funes, che l'FMLN avrebbe formalmente mantenuto come quadro strategico in cui promuovere la strategia di sicurezza del nuovo governo.

Mentre la situazione di insicurezza continuava a peggiorare durante i primi mesi dell'amministrazione Sánchez Cerén e cominciarono a emergere voci critiche, il nuovo governo ha cercato di posizionare la sicurezza come una delle sue priorità nell'opinione pubblica e nei settori del potere. A titolo di esempio, un mese dopo il suo insediamento, la Politica di giustizia, sicurezza e convivenza 2014-2019 è stata presentata ai settori politici e imprenditoriali come la politica governativa che sarebbe stata promossa nell'ambito della sicurezza. Nel suo contenuto, la politica proponeva di articolare le azioni strategiche dello Stato attorno a cinque assi: prevenzione della violenza e del crimine, controllo e repressione del crimine e della violenza, riabilitazione e reinserimento sociale, attenzione alle vittime e rafforzamento istituzionale delle istituzioni di sicurezza e giustizia.

b) Piano governativo per la sicurezza pubblica

Nel settembre 2014 è stato istituito il Consiglio Nazionale per la Sicurezza e la Coesistenza dei Cittadini (CNSCC), sotto la Segreteria Tecnica del PNUD, come spazio per il dialogo intersettoriale e la creazione di consenso sulle politiche di giustizia e sicurezza. Nel gennaio 2015, il CNSCC ha presentato al governo il Plan El Salvador Seguro (PESS), come strumento per l'attuazione della politica di sicurezza e coesistenza dei cittadini. Formalmente e dalla retorica del governo, il PESS è stato il piano strategico che il governo salvadoregno ha adottato per affrontare le sfide della sicurezza. Di fatto, il piano ha occupato il centro del discorso ufficiale sulle politiche di sicurezza ed è stato formalmente assunto come impegno dell'attuale governo. L'esecutivo ha stanziato alcune risorse per la sua attuazione, ma queste rimangono marginali rispetto a quelle destinate alla repressione del crimine e alla militarizzazione della sicurezza pubblica.

(1) Azioni repressive del governo nell'ambito del PESS.

Dal suo arrivo, il governo ha adottato azioni più drastiche per perseguire le bande e ha riportato nel carcere di massima sicurezza di Zacatecoluca i leader delle bande che durante la tregua erano stati trasferiti in carceri con livelli di sicurezza inferiori. Allo stesso tempo, ha aumentato i trasferimenti dei membri delle bande nel carcere di Zacatecoluca e ha deciso di detenere in questo carcere tutti i membri delle bande che si presume abbiano partecipato ad attacchi contro funzionari statali.

(2) Ondata di omicidi all'inizio del governo Sánchez Cerén.

Una caratteristica che ha segnato l'inizio dell'amministrazione di Sánchez Cerén e che è stata una costante nei primi tre anni di questo governo è stata l'alta incidenza di morti violente. Se dalla fine del 2013 si era registrata una tendenza all'aumento delle morti violente, questa tendenza si è accentuata nel primo anno di amministrazione del nuovo governo. La media mensile di 209 morti registrata nel 2013 è salita a 326 nel 2014, mentre nel 2015 ha raggiunto i 555 omicidi.

Successivamente, la seconda metà del 2014 ha visto brusche variazioni da un mese all'altro, con una media mensile di circa 345 morti. La prima metà del 2015 ha segnato un ulteriore e drammatico aumento della violenza letale, soprattutto a partire da marzo, quando sono stati registrati 484 decessi. Questa tendenza ha continuato ad accentuarsi nei mesi successivi, raggiungendo i 677 omicidi nel giugno 2015.

Di fronte a questi eventi, il governo ha aumentato i trasferimenti dei membri delle bande al carcere di Zacatecoluca, iniziati nel gennaio 2015, e ha preparato una riforma che avrebbe permesso alle autorità di trasferire nel carcere di massima sicurezza, senza il controllo dei giudici, qualsiasi membro delle bande che fosse stato presumibilmente accusato di aver partecipato a un attacco contro agenti statali. Nella prima metà del 2015, 97 membri di bande sono stati trasferiti nel carcere di Zacatecoluca, che ha superato la sua capacità massima installata di 400. I trasferimenti nel carcere di massima sicurezza sono aumentati significativamente dall'entrata in vigore delle misure straordinarie nell'aprile 2016.

c) Misure di sicurezza straordinarie come strategia di sicurezza.

(1) Atti di violenza precedenti a misure di sicurezza straordinarie.

Il 3 marzo 2016, undici lavoratori a giornata sono stati crudelmente massacrati dai membri di una banda in una zona rurale del comune di Opico. Il massacro è stato registrato da uno dei membri della banda che ha partecipato all'evento, il video è stato ritrovato dalla polizia e ampiamente diffuso dai media. Questo evento, che ha sconvolto il Paese e sollevato l'indignazione dell'opinione pubblica contro le bande, ha riaperto il dibattito sulla pena di morte, sugli stati di eccezione e su leggi ancora più dure contro le bande. L'argomentazione dominante nel settore politico era incentrata sul fatto che lo Stato non poteva

più affrontare una minaccia nazionale della portata delle bande con le misure ordinarie a disposizione dello Stato per perseguire il crimine.

(2) Proposta di misure straordinarie.

In risposta a questo fatto e alla richiesta dell'opinione pubblica di pene più severe per le bande, il governo Sánchez Cerén propose l'attuazione delle cosiddette Misure Straordinarie di Sicurezza (Medidas Extraordinarias de Seguridad). Questa strategia era pensata per neutralizzare le azioni delle bande sia in carcere che nei territori, con misure di sicurezza basate sulla logica della guerra: "neutralizzare, demoralizzare e, se possibile, eliminare il nemico".

In particolare, la strategia elaborata dal Ministero della Giustizia e della Sicurezza prevedeva tre tipi di azioni:

(a) Riforma del Codice penale, del Codice di procedura penale, della Legge speciale sugli atti di terrorismo, della Legge penale minorile e della Legge speciale sull'estinzione della proprietà.

(b) Il dispiegamento di operazioni per concentrare la forza di gruppi d'élite della polizia e dell'esercito nei territori per catturare i leader delle bande e neutralizzarne le azioni. Sebbene queste misure fossero state avviate a metà 2016, sono state rilanciate nell'ambito delle cosiddette Misure straordinarie di sicurezza.

(c) L'approvazione delle "Disposizioni speciali transitorie e straordinarie per gli istituti penitenziari, le aziende penitenziarie, i centri intermedi e i centri di permanenza temporanea" (D. L. n. 321) a partire dal 1° aprile 2016.

(3) Riforme di legge proposte

Le riforme legali proposte miravano a creare tredici nuovi reati e a riformare undici reati penali per perseguire le bande e i loro collaboratori. Il pacchetto comprendeva anche riforme del Codice di procedura penale, della Legge speciale sugli atti di terrorismo, del Diritto penale minorile e della Legge speciale sull'estinzione della proprietà. Sono state introdotte nuove fattispecie di reato ad hoc per le bande e ampliate le circostanze e le condizioni in cui possono essere perseguite, al fine di facilitare l'azione penale e garantire un maggior numero di condanne per i membri delle bande. La tabella seguente contiene un dettaglio delle riforme legali che il Ministero della Giustizia e della Sicurezza ha proposto all'Assemblea legislativa per l'approvazione.

(4) Uso delle forze armate per la sicurezza pubblica

Nell'aprile 2015, l'esecutivo ha annunciato la creazione di un battaglione d'élite anti-gang all'interno del PNC e di tre battaglioni di reazione immediata nell'esercito, che avrebbero supportato la polizia in questo

nuovo schema di risposta anti-gang militarizzato. L'annuncio è stato fatto nel maggio 2015 con la partenza delle Fuerzas Especiales de Reacción El Salvador (FERES), composte da 600 soldati e 400 agenti di polizia, che erano state assegnate alla lotta contro le bande nelle aree rurali. Sono stati inoltre formati tre battaglioni d'élite, ciascuno composto da 200 membri del Comando antiterrorismo e del Comando paracadutisti delle FAES, dotati di carri armati, armi d'assalto ed elicotteri.

Il 19 aprile 2016, le Forze di Reazione Speciale di El Salvador (FES) sono state rilanciate nella Brigata Speciale di Sicurezza Militare (BESM), situata nelle strutture dell'ex Guardia Nazionale, in un evento mediatico che ha comportato il dispiegamento di forze militari e di polizia con l'uso di carri armati, lanciarazzi e ogni tipo di arma militare. Questa task force era composta da 600 militari del Comando Trueno e da 400 membri della PNC delle Unità Anti-Gang e dell'ormai defunto Gruppo di Reazione della Polizia, per combattere e catturare i membri delle gang nelle aree rurali. Il vice commissario Marco Tulio Lima, che in precedenza era stato a capo della Divisione Anti-Narcotici (DAN), fu nominato comandante della FES.

1.5. Politiche, strategie, piani e programmi dell'attuale governo per affrontare il problema delle bande, delle gang e della criminalità organizzata

1) Piano Cuscatlán

Il problema dei gruppi criminali che minacciano la sicurezza pubblica non può essere affrontato esclusivamente dal punto di vista della lotta alla criminalità, poiché si tratta di un problema sociale in cui la mancanza di opportunità e di opzioni di vita inizia a produrre un circolo vizioso di povertà, criminalità e violenza. El Salvador è assediato da problemi di criminalità che lo mantengono tra i Paesi con i peggiori tassi di violenza al mondo. Sappiamo che la società chiede un cambiamento di paradigma nella lotta contro il crimine, soprattutto perché ha visto come i gruppi criminali sono cresciuti e si sono rafforzati, nonostante tutte le mano dura, la super dura, le tregue e le misure straordinarie attuate dalle precedenti amministrazioni. Questo porta la questione della sicurezza al livello di una Segreteria di Stato, che coordina, dinamizza e garantisce l'efficienza e l'efficacia dei piani a breve, medio e lungo termine.¹⁰⁸ Negli ultimi anni, il Paese ha assistito alla scoperta di schemi di corruzione istituzionalizzati nel governo, che si sono diffusi nel settore privato attraverso i partiti politici. La corruzione e la criminalità organizzata sono tra le cause principali della mancanza di opportunità e dei bassi livelli di benessere che, a loro volta, spingono i salvadoregni a emigrare in altri Paesi.

¹⁰⁸ Presidenza della Repubblica di El Salvador (2019). Piano governativo: Plan Cuscatlán. San Salvador, El Salvador.

a) Linee d'azione del Piano Cuscatlán sulla Sicurezza Pubblica

(1) Previsione

La Direzione per la Ricostruzione del Tessuto Sociale promuove diversi programmi volti ad aiutare i bambini e i giovani a rafforzare le loro conoscenze accademiche e tecnologiche, integrando il lavoro che svolgono nei Centri Urbani per il Benessere e le Opportunità (CUBO) costruiti durante l'attuale amministrazione.

Questi programmi cercano di fornire gli strumenti necessari per migliorare la convivenza e la salute mentale dei bambini e dei giovani residenti in comunità che per decenni sono state stigmatizzate per la loro vulnerabilità alla violenza.

(2) Lotta alla criminalità

Quando si tratta di combattere il crimine, Nuove Idee significa adottare l'impegno di innovare le tattiche attuali, acquisire nuove tecnologie per facilitare le indagini e garantire maggiore sicurezza a chi le compie. Questo non solo permetterà di combattere il crimine in modo più efficace, ma aprirà anche la strada all'attuazione di due politiche statali:

(a) Dignificare il lavoro e la situazione personale dei membri della Polizia Nazionale Civile e delle Forze Armate.

(b) Rafforzare gli strumenti tecnologici e giuridici che aiutano ad articolare le strutture organizzative dell'area della Pubblica Sicurezza.

Queste politiche facilitano lo sviluppo di istituzioni statali incaricate di attuare le tre linee d'azione proposte in questo piano.

(3) Reintegrazione completa

In termini di reinserimento, diventa necessario disporre di strategie di riabilitazione sociale e di reinserimento produttivo per la popolazione a rischio e per la privacy, il reinserimento comprende due gruppi:

(a) Bambini e giovani che sono stati costretti a partecipare ad attività criminali.

(b) La popolazione privata della libertà.

2) Piano di controllo territoriale.

Le azioni sono iniziate il 20 giugno 2019, con il nuovo governo del presidente Nayib Bukele che ha lanciato il "El Plan Control Territorial", che a un mese dal suo inizio ha ridotto notevolmente il numero

di omicidi. In precedenza, il Paese chiudeva la giornata con più di 12 omicidi; ora la media è scesa a 4,2, secondo i dati della Polizia civile nazionale registrati ad agosto 2019.¹⁰⁹

Il "El Plan Control Territorial" è nato come un ambizioso piano di recupero dei territori controllati dalle maras, le bande. L'obiettivo è quello di ripristinare la sicurezza nel Paese in tre fasi, dando priorità a 12 dei 262 comuni di El Salvador nella prima fase. Questa strategia è pianificata per un periodo di tre anni con un ampio budget per la sua attuazione.

a) Strategia del "Plan Control Territorial"

Il Plan Control Territorial è una strategia completa che prevede il recupero degli spazi storicamente dominati dalle bande, il rafforzamento delle istituzioni di sicurezza e la creazione di opportunità di sviluppo per la popolazione, soprattutto per i giovani.

Il Plan Control Territorial è una strategia completa che prevede il recupero degli spazi storicamente dominati dalle bande, il rafforzamento delle istituzioni di sicurezza e la creazione di opportunità di sviluppo per la popolazione, soprattutto per i giovani.

(1) Fasi del Plan Control Territorial

(a) Prima fase "Preparazione".

La prima fase mira a identificare le strutture criminali in 17 comuni e a combattere direttamente questi gruppi. Mira, inoltre, a dissuadere le azioni che violano le zone di conflitto e a ottenere un migliore controllo nei centri penali per ottenere condizioni migliori spostando i detenuti all'interno dei centri.

(b) Seconda fase "Opportunità"

In base alla seconda fase del "Plan Control Territorial", uno degli obiettivi era la riattivazione del tessuto sociale. Il governo ha creato l'Unità per la Ricostruzione del Tessuto Sociale, questa unità promuoverà le condizioni per i giovani per evitare che appartengano a una banda attraverso scuole ricreative, formazione, borse di studio e la creazione di "cubi" dove saranno presenti spazi per fornire tutti questi servizi.

(c) Terza fase "Modernizzazione"

La terza fase, denominata "Modernizzazione", si concentra sul potenziamento della Polizia Nazionale Civile (PNC) e delle Forze Armate di El Salvador (FAES) con un equipaggiamento migliore per combattere efficacemente le bande criminali.

(d) Quarta fase "Incursione"

¹⁰⁹ Universidad de El Salvador. (2019). *Análisis del Plan Control Territorial*. San Salvador, El Salvador.

Lunedì pomeriggio, 19 luglio 2021, a poco più di due anni dall'inizio del "Plan Control Territorial", il Presidente della Repubblica, Nayib Bukele, ha annunciato la Fase IV di questa politica pubblica di successo che ha permesso al Paese di uscire dalla lista delle nazioni più violente al mondo.

La fase di incursione consentirà alle forze di sicurezza di raggiungere i luoghi in cui operano le bande, a partire da oggi. Per raggiungere questo obiettivo, il presidente ha annunciato che il personale militare raddoppierà dagli attuali 20.000 a 40.000 unità.

A questo si aggiungeranno le promozioni di nuovi agenti di polizia che saranno incorporati nel lavoro operativo nei territori. L'annuncio della Fase IV si inserisce nel contesto dell'incorporazione di oltre 1.000 nuovi militari nel "Plan Control Territorial", che si aggiungeranno agli oltre 9.000 che già sostengono questa strategia di successo. Il personale militare ha seguito il regolare programma di formazione delle Forze Armate, della durata di 15 settimane, durante il quale ha acquisito le competenze necessarie per sostenere questa strategia.

3) Giurisdizione speciale Regime di emergenza

a) Atti di violenza prima del regime di emergenza

Il 26 marzo 2022, la Mara Salvatrucha ha ucciso 62 persone in un solo giorno. Il numero di omicidi sale a 76 se si aggiungono altri 14 omicidi avvenuti il giorno precedente, secondo la Polizia Civile Nazionale.

b) Risposta del governo

Lo stesso giorno, il 26 marzo 2022, il presidente Nayib Bukele ha chiesto all'Assemblea legislativa di sospendere la sospensione per far fronte all'aumento della violenza delle bande.

c) Base giuridica del regime di emergenza

(1) Il decreto che istituisce il regime di emergenza si basa sull'articolo 29 della Costituzione di El Salvador, che consente all'Assemblea legislativa di sospendere alcuni diritti costituzionali in circostanze estreme, come un'invasione straniera o "gravi disturbi dell'ordine pubblico". Il periodo di 30 giorni può essere prorogato una volta per lo stesso periodo.

(2) Il regime di emergenza è stato approvato dall'Assemblea legislativa di El Salvador il 27 marzo 2022

Il presidente Bukele ha anche annunciato misure di "massima emergenza" nelle carceri del Paese e ha ordinato alle autorità carcerarie di tenere le celle chiuse a chiave 24 ore al giorno. "Nessuno esce

nemmeno nel patio", ha twittato, inviando al contempo "un messaggio alle bande", suggerendo che i detenuti vengono puniti per le azioni dei membri delle bande all'esterno del carcere.¹¹⁰

(3) L'Assemblea legislativa ha dichiarato un "regime di eccezione" che sospende per 30 giorni i diritti alla libertà di associazione e di riunione e alla riservatezza delle comunicazioni, oltre a diverse garanzie di un giusto processo.

(4) Il 25 aprile 2022 l'Assemblea legislativa ha approvato una proroga di 30 giorni del regime di emergenza.

(5) L'Assemblea legislativa di El Salvador ha approvato mercoledì 25 maggio 2022 una nuova proroga del regime di emergenza avviato il 27 marzo.

(6) Il 21 giugno 2022, il Gabinetto di Sicurezza ha approvato un nuovo decreto per estendere il regime di emergenza per altri 30 giorni. Durante la mattinata, la presentazione dell'iniziativa si è svolta all'interno della Sala Blu della plenaria legislativa ed è stata ricevuta da Ernesto Castro, presidente dell'Assemblea legislativa. Il parere è stato approvato con dispensa di procedura e attraverso il voto nominale e pubblico con 67 voti a favore e 15 contrari, riaffermando per la terza volta il decreto numero 333, firmato il 27 marzo 2022.

(7) Martedì 19 luglio, il Congresso di El Salvador, con una maggioranza filogovernativa, ha approvato una proroga del regime eccezionale, in vigore nel Paese centroamericano dalla fine di marzo.

Ancora una volta, i deputati dell'Assemblea legislativa hanno deciso di concedere una proroga di 30 giorni al regime eccezionale, una misura volta a contrastare la criminalità e le bande che condizionano la vita della popolazione salvadoregna.

4) Risultati del Piano di controllo territoriale

a) Nell'amministrazione del presidente Nayib Bukele si sono contati 158 giorni senza omicidi, di cui 13 solo nel luglio 2022.

In un comunicato stampa, il Presidente della Repubblica, Nayib Bukele, ha dichiarato che:

"Sembrirebbe incredibile, ma grazie a Dio, un altro giorno senza omicidi nel nostro Paese. El Salvador, che qualche anno fa era il Paese più pericoloso del mondo, si avvia ad essere il Paese più sicuro dell'America Latina. Continuiamo in questa guerra contro le bande" (traduzione non ufficiale), ha dichiarato il presidente Nayib Bukele, riferendosi al quinto giorno consecutivo nel luglio 2022 senza omicidi.

¹¹⁰ Presidenza della Repubblica di El Salvador (21 luglio 2022). Il presidente Nayib Bukele afferma che El Salvador è in procinto di diventare il Paese più sicuro dell'America Latina. Recuperato da <https://www.presidencia.gob.sv/presidente-nayib-bukele-afirma-que-el-salvador-esta-en-camino-a-ser-el-pais-mas-seguro-de-america-latina/>

Da sabato 16 a giovedì 21 luglio 2022, le statistiche della polizia confermano che non ci sono stati omicidi su scala nazionale. Si tratta di cifre storiche che hanno portato tranquillità alle comunità.

c) Il Ministero della Giustizia e della Pubblica Sicurezza ha riferito che sabato 18 giugno sono stati catturati 64 presunti membri di bande, portando a 41.154 il numero totale di persone catturate durante il regime di emergenza.

Il capo della Giustizia e della Sicurezza, Gustavo Villatoro, ha dichiarato che intende incarcerare 80.000 presunti membri di bande: "Questa Repubblica indipendente non ha intenzione di cedere alle pressioni, quando vorranno, gli daremo gli 80.000 che metteremo in prigione" (traduzione non ufficiale), ha dichiarato il 16 giugno.

Conclusioni

a.- Le principali minacce alla sicurezza di El Salvador sono le maras, le bande e il crimine organizzato, a causa del controllo che esercitano grazie ad attività criminali come omicidi, estorsioni, sfollamento forzato della popolazione, traffico di droga e traffico illegale di armi, che minano la sovranità dello Stato.

b.- Analizzando la situazione attuale delle minacce identificate come maras, bande e criminalità organizzata, è stato determinato che dalla fine della Campagna militare dal 1980 al 1992 e dopo la firma degli Accordi di pace, l'emergere di questi gruppi terroristici ha avuto un impatto sulla crescita economica e sullo sviluppo di El Salvador; Allo stesso modo, il 33% ha ritenuto che ciò abbia avuto un impatto sullo sviluppo locale, individuando conseguenze negative sulla convivenza democratica, sullo sviluppo sociale, sullo sviluppo delle imprese, sugli investimenti economici da parte di capitali stranieri e nazionali, e provocando di conseguenza la migrazione dei connazionali verso altri Paesi in cerca di migliori opportunità e sicurezza.

c.- La partecipazione delle Forze Armate ai diversi piani di sicurezza, nella lotta contro le attuali minacce di conflitto interno, considera che l'attuazione di piani e politiche governative come il Plan Mano dura, il Plan Super mano dura, la Politica di Remilitarizzazione e i negoziati con le bande, tra cui il Plan El Salvador Seguro (PESS), non hanno dato risultati positivi, a causa della mancanza di strumenti legali e della volontà politica che i governi precedenti hanno fornito alle FAES per eliminare queste minacce nella loro interezza.

d.- L'attuazione del "Plan Control Territorial" ha dato alle FAES le capacità e i poteri per eseguire il Piano Armageddon, in cui le Forze Armate di El Salvador, in coordinamento con il PNC, sono state in

grado di esercitare una presenza nei territori più assediati dalle minacce identificate e di fornire sicurezza alla popolazione; successivamente, lo Stato di emergenza è senza dubbio attualmente lo strumento giuridico più messo in discussione, perché sebbene siano stati controllati i settori più insicuri, sono state identificate le maggiori violazioni dei diritti umani degli ultimi anni.

e.- Il Piano di Controllo Territoriale ha combattuto le maras, le bande e la criminalità organizzata, portando alla cattura di più di 50.000 membri di queste organizzazioni criminali, al sequestro di più di un milione di dollari, di più di 10.000 armi da fuoco, comprese quelle ad uso esclusivo della FAES, e di più di 6 tonnellate di droga, Si può quindi concludere che la FAES è attualmente un pilastro fondamentale per lo Stato salvadoregno nella lotta contro le bande e la criminalità organizzata, tuttavia continuano ad essere eseguiti arresti arbitrari e sparizioni forzate, oltre ad altre azioni che colpiscono la stabilità della popolazione.

CAPITOLO IV

SICUREZZA E VITA DEMOCRATICA: CASO HONDURAS

*Omar Andrés García Calderón*¹¹¹

Introduzione

È opportuno notare che negli ultimi tre decenni la Repubblica dell'Honduras non ha avuto una politica di sicurezza pubblica che possa essere facilmente delineata nella legislazione (un quadro giuridico che non è né completo né complementare, decreti governativi in tempi diversi, riforme giuridiche dirimpenti, la creazione di leggi sull'antiriciclaggio, la segretezza, l'intelligence, il finanziamento del terrorismo, l'intercettazione delle comunicazioni, tra gli altri). Questo ha portato a una diminuzione della fiducia del pubblico nella polizia nazionale ed è stato accompagnato da un crescente problema di violenza e criminalità nel Paese, che esercita una forte pressione migratoria verso gli Stati Uniti (USA) e la Spagna, causata da alti livelli di corruzione percepita e da un modello economico stagnante; questa è una grande sfida per le nuove autorità di polizia sotto il comando del primo Presidente della storia dell'Honduras; Iris Xiomara Castro Sarmiento (2022-2026), dovrà facilitare la transizione istituzionale da un *Modello di sicurezza nazionale* che risale a 60 anni fa a un *Modello di sicurezza dei cittadini con un approccio comunitario e preventivo*, che inizia in questo momento con una strategia governativa di risposta temporanea a un problema di sicurezza che la popolazione sta affrontando più di recente, come l'estorsione e la violenza, quest'ultima con un tasso di omicidi del 30-40 (tre volte superiore a quello dell'emisfero).

A questo punto del XXI secolo, le sfide sono grandi per l'educazione della polizia, in particolare per i suoi curricula e programmi di formazione e addestramento, a causa dell'accumulo di decisioni che sono passate negativamente attraverso gli organi decisionali che hanno annullato la sua crescita professionale in obiettivi di sicurezza della comunità falliti, come ad esempio:

1. Mancata applicazione di strumenti educativi con il profilo e la cultura militare
2. Inadattabilità alle caratteristiche dello spazio geo-sociale del momento, di conseguenza incapacità locale nella sua applicazione.
3. Mancanza di interesse reale ed effettivo nel metterle in atto, a causa delle cause poco visibili ma immaginabili di governi corrotti e cooptati dalla criminalità organizzata e dal narcotraffico.

¹¹¹ Ha lavorato per 23 anni presso la Banca Centrale dell'Honduras. Associato all'Università della Difesa dell'Honduras, al Collegio Nazionale della Difesa e all'Università Metropolitana dell'Honduras; Codice ORCID: 0009-0008-7621-0940.

La Polizia Nazionale dell'Honduras fu creata il 15 gennaio 1882, durante il governo di Marco Aurelio Soto.

Il decennio degli anni '70 è stato segnato da colpi di Stato e la Polizia Nazionale è passata sotto l'egida del potere militare in Honduras con il nome di Forza di Pubblica Sicurezza (acronimo spagnolo FUSEP)¹¹² nel 1976. I suoi dirigenti, la maggior parte dei quali aveva una formazione militare, dopo quella data divennero solo un'altra arma di questa istituzione, con conflitti socio-politici interni e una mancanza di identità propria, le cui generazioni che si erano formate sotto questo regime continuarono a essere attive e a esercitare il comando gerarchico.

Prima del 1982, la nazione ha vissuto 12 anni di governi militari che hanno interrotto la vita democratica e, anche dopo la transizione al civismo e al rispetto costituzionale, sono dovuti passare altri 16 anni in cui la "polizia" ha continuato a fare parte della struttura organizzativa delle Forze Armate. Ai fini di questo articolo, prendiamo come punto di partenza la fine degli anni '80, poiché quel decennio in Honduras è stato quello in cui è stata introdotta la democrazia, lasciandosi alle spalle governi militari non trasparenti, ma la dottrina della sicurezza ha continuato a essere diretta dai comandanti militari negli anni successivi. Segui l'amministrazione del presidente Carlos Roberto Reina, che nel 1998 approvò la Prima Riforma della Difesa e della Sicurezza, in cui ristabilì il servizio militare non obbligatorio e l'indipendenza della polizia come Segreteria di Sicurezza con capacità amministrative e di bilancio dipendenti dal potere esecutivo; L'Accademia Nazionale di Polizia (ANAPO) è stata potenziata, anche se la "polizia" stessa ha concentrato le sue attività investigative e di intelligence sulla sicurezza nazionale anti-sommossa ed extra-comunitaria, si può dire che il suo stile di vita operativo si sia basato su un comportamento militarista nelle caserme e nelle pattuglie di veicoli, completamente distanziato dalla popolazione, come facevano anche i militari, Ciò ha avuto un impatto negativo sulla sua credibilità istituzionale, il trasferimento di armi personali del potere militare, i rapimenti, la comparsa di bande e le continue denunce di violazioni dei diritti umani¹¹³, sfruttate dalla criminalità organizzata colombiana e messicana e dal narcotraffico¹¹⁴, essendo l'Honduras un Paese di transito per i migranti.¹¹⁵

Nel 2004-2006 (amministrazione Maduro), è stata varata la seconda riforma della sicurezza, che ha stabilito un'ampia politica di reclutamento della polizia, ma senza formazione sui diritti umani, con una

¹¹² Rivas Pardo, Pablo A. (2016). Difesa interna dei Paesi dell'America Centrale: "El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia". *Estudios internacionales* (Santiago), 48(183), 93-117. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.39882>. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.39882>.

¹¹³ Reyes Luis; 2023; intervista sulla storia della polizia honduregna.

¹¹⁴ <https://www.laprensa.hn/narcotrafico/1307943-410/cronologia-Honduras-40-anos-trampolin-narcotrafico-Honduras>

¹¹⁵ García Omar; 2020; Impacto del Corrupción en la Migración Hondureña, CNA Consultoría con Fondos USAID

formazione accelerata che prevedeva una cultura della polizia non basata sull'identità e più orientata verso i militari, perdendo ancora una volta l'approccio comunitario. Allo stesso modo, è stata istituita la politica di sicurezza della "Tolleranza zero per i membri delle bande", che identifica l'appartenenza alle bande e i collateralismi socio-culturali e i livelli di violenza tra le bande come un crimine nel quadro giuridico normativo penale; va notato che in questo periodo centinaia di detenuti sono morti negli incendi del carcere di San Pedro Sula.¹¹⁶

Nel giugno 2009, nel mezzo della crescita del traffico illecito di droga con la violenza e la corruzione ad esso associate, è stato effettuato un colpo di stato contro il ramo esecutivo (amministrazione Zelaya) da parte del ramo legislativo con l'appoggio della magistratura, in cui le forze armate e la polizia hanno svolto il ruolo di flagranti violatori dei diritti umani e la sicurezza della comunità è stata nuovamente trascurata durante i 7 mesi del governo provvisorio di Roberto Michelletti, dove potenti cartelli, arricchiti da contatti e caos politico, hanno ordinato l'assassinio in strada dell'ammirato e rispettato zar della droga Aristides Mejía (capo della Direzione per la lotta al narcotraffico (DLCN), una dipendenza della Procura), I vertici della polizia sono stati accusati, secondo le indagini nazionali e statunitensi,¹¹⁷ di essere le menti dietro l'assassinio, il cui perseguimento in Honduras non ha soddisfatto la sete di giustizia e di legittimità della legge, regalando un'impunità mascherata da dimissioni forzate e trasferimenti all'interno dell'istituzione.¹¹⁸

Nel periodo 2010-2013, l'amministrazione di José Porfirio Lobo, classificata come altamente corrotta, ha portato all'incarcerazione della moglie Rosa Bonilla; Secondo il Rapporto Internazionale di Trasparenza di quegli anni, nonostante i passi compiuti nella costruzione di leggi sulla sicurezza e della Polizia Militare dell'Ordine Pubblico (unità militare) e dell'unità speciale TIGRES (unità di polizia)¹¹⁹, il contrario è servito ad aumentare il discredito della Polizia e delle Forze Armate, Le indagini della DEA depositate negli Stati Uniti hanno confermato la reale partecipazione di membri della famiglia presidenziale legati al narcotraffico in Honduras, non più come collaboratori dei cartelli nazionali, ma come cospiratori e agenti attivi, dove le strutture di polizia e militari hanno iniziato a essere utilizzate per proteggere e sorvegliare i carichi di droga in transito dai cartelli colombiani agli Stati Uniti, e sono aumentati gli omicidi di procuratori e noti giornalisti.¹²⁰

¹¹⁶<https://www.nfpajla.org/archivos/edicion-impresa/lugares-de-reuniones-publicas-discotecas/756-lecciones-de-comayagua>

¹¹⁷<https://www.laprensa.hn/fotogalerias/honduras/fichas-de-los-senalados-por-the-new-york-times-de-participar-en-KQLP950578#image-1>

¹¹⁸<https://www.elheraldo.hn/honduras/10-anos-de-impunidad-en-el-caso-del-zar-antidrogas-julian-aristides-LBEH1340469>

¹¹⁹ASJ; Pags65-66; Estudio de la situación de maras y pandillas en Honduras, 2019, pdf

¹²⁰<https://www.pasosdeanimalgrande.com/files/periodistasHN.html>; CONADEH

Vale la pena ricordare che nel 2012 centinaia di detenuti sono morti (361) in un incendio in un carcere della città di Comayagua¹²¹, e l'Honduras è stato nuovamente citato in giudizio dalle famiglie delle vittime presso gli organismi internazionali competenti. Tuttavia, ciò che è degno di nota di questa amministrazione è che, come risultato della riconciliazione nazionale, è stata stabilita per la prima volta una legge quadro di pianificazione nazionale 2010-2038, in cui sono stati concordati indicatori di gestione della sicurezza da raggiungere durante questo orizzonte di pianificazione:

Tabella 1. Indicatori di sicurezza dei cittadini

No.	Indicatore	Linea di base 2009	2013	2017	2022	2038
29	Tasso di omicidi (x 100.000 ab.)	57.9	52.0	42.0	33.0	13.0
30	Tasso di omicidi associati a rapine (x 100.000 ab.)	7.8	6.0	4.0	3.0	2.0
31	Tasso di mortalità per incidenti stradali (x 100.000 ab.)	17.2	14.0	10.0	7.0	4.0
32	Tasso di reati sessuali (x 100.00 abitanti)	21.0	19.0	17.0	15.0	12.0
33	Numero annuale di reati legati al traffico di droga	710	400	250	100	50

Fonte: Linea guida strategica numero 6. Seguridad como requisito del desarrollo; disponibile in *Visión País 2010-2038*; Repubblica dell'Honduras.

È seguita l'amministrazione di Juan Orlando Hernández (2013-2017), che ha tecnicamente accantonato la *Visión País 2010-2038* e ha attuato la terza riforma della polizia a seguito del noto caso dell'omicidio del figlio del rettore dell'Università Nazionale Autonoma dell'Honduras (UNAH), in cui è stato ampiamente ristrutturato il quadro normativo della Segreteria di Sicurezza e della polizia¹²². Inoltre, sono state effettuate epurazioni di promozioni di poliziotti e militari con accuse di corruzione, associazione illecita, criminalità organizzata e traffico di droga attraverso commissioni d'intervento plenipotenziarie prive di formazione amministrativa e operativa di polizia, che rispondevano a un Consiglio nazionale di difesa e sicurezza presieduto da Hernández,¹²³ rieletto incostituzionalmente per un altro mandato¹²⁴.

Fino al 2021, questa amministrazione ha ostacolato l'istituzionalità locale, soprattutto nel settore della sicurezza, concentrando i poteri e dirigendo gli stanziamenti di bilancio, spingendosi oltre utilizzando l'apparato statale della polizia e dell'esercito, dove suo fratello (incarcerato a vita negli Stati Uniti) ha

¹²¹ <https://www.nfpajla.org/archivos/edicion-impresa/lugares-de-reuniones-publicas-discotecas/756-lecciones-de-comayagua>

¹²² ASJ; Pags65-66; Estudio de la situación de maras y pandillas en Honduras, 2019, pdf

¹²³ Vedi; <https://es.insightcrime.org/investigaciones/un-partido-muchos-crimenes-el-caso-del-partido-nacional-de-honduras/>

¹²⁴ Vedi; <https://eric-sj.org/envio/las-implicaciones-politicas-y-juridicas-de-la-reeleccion-presidencial-en-honduras-la-opinion-consultiva-oc-28-21-de-la-corte-idh/>; Mejía Rivera, Joaquín A.

agito come capo di un cartello criminale che produceva e spediva droga negli Stati Uniti; nel 2022, inoltre, gli Stati Uniti hanno chiesto inauditamente l'estradizione dell'ex presidente Juan Orlando Hernández con l'accusa di traffico di droga e altre accuse correlate simili a quelle di suo fratello¹²⁵.

Trovamenti

La Repubblica dell'Honduras ha reso operative le sue politiche e azioni di sicurezza a partire dal 2001 attraverso la Legge sulla Polizia e la Convivenza con i Cittadini; tuttavia, questo quadro giuridico è esploso in un ambiente non integrato e non complementare, con decreti governativi in tempi diversi, riforme giuridiche dirimpenti, la creazione di leggi contro le bande, la segretezza, l'intelligence, contro il finanziamento del terrorismo e l'intervento sulle comunicazioni, tra le altre; Durante questo periodo, non c'è stato alcun seguito da parte degli attori del controllo sociale e questo quadro è stato superato da un ambiente nazionale di insicurezza causato da alti livelli di impunità e corruzione che hanno facilitato le azioni della criminalità organizzata, delle bande e del narcotraffico, che, secondo i rapporti attuali, sono riusciti a cooptare la maggior parte delle istituzioni note come "operatori di giustizia e/o controllori sociali"; Il risultato è stato un alto livello di insicurezza che rivaleggia con lo Stato in termini di controllo del territorio e che ha collocato il Paese nel 2020 nelle liste di alta violenza e di estrema pericolosità (tasso di omicidi di 30-40), che si ripercuote sulla popolazione (8/10 di poveri) e a cui si aggiunge che il presidente uscente Hernández è sotto processo negli Stati Uniti per traffico di droga e collaterale, mettendo in discussione 35 anni di democrazia per proporre e scegliere i migliori honduregni.

a) Politiche di sicurezza pubblica

Attualmente, la nuova amministrazione (Presidente Xiomara Castro 2022-2026) alla fine del 2022 ha stabilito il *Piano Integrale per il trattamento dell'estorsione*, che si basa su uno stato di eccezione parziale approvato dal Congresso Nazionale per 30 giorni dal 6/12/22-6/01/23 e che è stato prorogato per altri 45 giorni (fino al 15/03/23); Ciò è dovuto al fatto che questo problema criminale costituisce una delle sfide più importanti per l'apparato di sicurezza del Paese, a causa del suo crescente contributo all'incidenza degli omicidi e di altri gravi crimini, che ha un impatto negativo sugli investimenti, sullo sviluppo umano e sulla sicurezza.

¹²⁵ Fiscal General Garland Merrick; 21 de abril de 2022; anuncio público extradición y apertura de una acusación al expresidente hondureño Juan Orlando Hernández; Washington MDC; Departamento de Justicia.

Secondo le stime di ASJ, l'estorsione è un fenomeno importante e molto preoccupante in Honduras; il 9% delle famiglie honduregne è vittima di estorsione, con un impatto su 847.154 persone. Questo denaro finanzia la criminalità organizzata e "inghiotte" i margini di profitto delle imprese e dei privati honduregni, compresi indirettamente gli importi multimilionari dati in sovvenzioni al settore dei trasporti¹²⁶.

Titolo o denominazione

Piano completo per affrontare l'estorsione

Periodo di validità

30+45 giorni (proroga recente)

Autorità di governo che lo ha istituito

Amministrazione (Presidente Xiomara Castro 2022-2026) entro la fine del 2022.

Obiettivi

Il Piano governativo 2022-2026 stabilisce come terzo asse strategico "**la lotta frontale e intelligente contro il crimine dell'estorsione e del riciclaggio di denaro**", in quanto si tratta di una delle attività illecite che colpisce i settori economici e la popolazione in generale, deteriorando le condizioni per gli investimenti e lo sviluppo umano.

Azioni concrete che si propone di sviluppare per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Di conseguenza, l'estorsione e i reati ad essa collegati devono essere affrontati in modo globale dallo Stato nel suo complesso, e richiede anche la collaborazione di tutti gli attori pubblici e privati per contribuire dai loro settori al graduale e progressivo recupero della sicurezza dei cittadini... A tal fine, l'attuazione del Piano ha stabilito la fornitura di nuovi strumenti giuridici attraverso la creazione o le riforme giuridiche delle leggi di supporto che faciliteranno:

1. Contrastare in modo capillare l'estorsione e i crimini correlati
2. Sviluppo di un efficace sistema investigativo e di intelligence contro l'estorsione, il riciclaggio di denaro, l'arricchimento illecito e altri reati di grande rilevanza sociale.
3. Sottrarre la proprietà dei beni di origine illecita alle strutture criminali
4. Identificare, registrare e certificare le persone fisiche e giuridiche che si dedicano al trasporto urbano e interurbano.
5. Modernizzare l'infrastruttura tecnologica del sistema penitenziario.

¹²⁶ Daugaard Andreas R; Aguilar Edgar y D'Aubuisson Juan Martínez; Noviembre 2022; IMPUESTO DE GUERRA": EL FENÓMENO DE LA EXTORSIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL EN HONDURAS; ASJ; Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ; Honduras C.A.

6. Promuovere la sinergia interistituzionale tra gli enti del settore pubblico (HONDUTEL, ENEE, SANAA, Governo municipale, Migrazione, SAR, IP, RNP e altri che contribuiscono a migliorare i processi investigativi).

Finora, ad eccezione del monitoraggio del tasso di omicidi attraverso l'apparizione pubblica del Segretario alla Sicurezza, i punti precedenti non hanno indicatori per misurare i risultati e il governo non si è presentato per presentare i risultati durante questi 75 giorni.

b) Programmi di formazione/educazione per funzionari della sicurezza pubblica/cittadina

Attualmente, la formazione di polizia in generale è regolata dalla Legge Organica della Segreteria di Sicurezza e della Polizia Nazionale dell'Honduras e dalla Legge della Carriera di Polizia; a sua volta esiste una politica educativa della Polizia Nazionale dell'Honduras, che stabilisce due meccanismi per l'ingresso nella carriera di polizia; per la categoria degli agenti, classi e sottufficiali viene svolta dall'Istituto Tecnico di Polizia per la Formazione Tecnica non Universitaria con orientamento in Sicurezza Comunitaria (classificazione ISCED- 4 UNESCO). La formazione dura 10 mesi distribuiti in quattro periodi di 9 settimane ciascuno, con lo studio di 24 materie (3 con Diritti Umani - Human Rights), per concludersi con una pratica professionale supervisionata. Esiste anche un Tecnico Superiore in Scienze di Polizia con Orientamento in Sicurezza Comunitaria con 19 materie (due con Diritti Umani) in 4 periodi.

*Requisiti di ingresso*¹²⁷

1. Essere honduregni di nascita.
2. Età compresa tra i 18 e i 29 anni.
3. Avere completato almeno l'istruzione secondaria.
4. Avere un'altezza minima di 1,65 m per gli uomini e di 1,60 m per le donne (senza scarpe).
5. Essere di buon carattere e non avere precedenti penali o di polizia.
6. Non avere problemi fisici che impediscano di seguire il corso.
7. Non essere stato precedentemente licenziato dall'Istituto Tecnologico di Polizia per infrazioni disciplinari.
8. Non essere in sovrappeso di più di 15 chili.
9. Non essere stati denunciati per violazione dei diritti umani, violenza domestica o intra-familiare.

¹²⁷<https://www.policianacional.gob.hn/formar-parte#:~:text=Requisitos%20para%20ingresar,Ser%20Hondure%C3%B1o%20por&text=Edad%20entre%2018%20y%2029,poseer%20antecedentes%20penales%20o%20policiales.>

10. Nessun tatuaggio o piercing su qualsiasi parte del corpo di uomini e donne, in quest'ultimo caso solo un piercing al lobo dell'orecchio.

Ogni 4 anni, poi, si aprono i corsi di promozione per agenti di polizia di I, II e III classe e per agenti di polizia di I, II e III classe, a seconda dei casi.¹²⁸

Un'altra via d'accesso alla carriera di poliziotto è la formazione universitaria per agenti di polizia attraverso l'Università Nazionale di Polizia nella sua Accademia Nazionale di Polizia, che a sua volta costituisce la Facoltà dove gli aspiranti agenti di polizia vengono formati nell'arco di 4 anni e possono ottenere una laurea in Scienze della Polizia, Amministrazione della Polizia con 56 materie (1 classe sui diritti umani) o Specialità Criminalistica con 9 materie in tre periodi durante un anno.

I requisiti per l'ammissione all'accademia sono i seguenti:¹²⁹

1. Essere honduregni di nascita e figli di genitori honduregni di nascita.
2. Diploma di scuola superiore accettato dall'istruzione superiore.
3. Età compresa tra 18 e 23 anni (compiuti alla data di ingresso).
4. Altezza minima a piedi nudi: uomini 1,70 m, donne 1,65 m.
5. Essere single, essere stati single e non avere figli.
6. Non avere tatuaggi di alcun tipo sul corpo.
7. Non soffrire di alcun handicap fisico.
8. Non avere precedenti penali, né essere rientrati da questa o da altre accademie di formazione per ufficiali.
9. Non essere stati licenziati da questa o da altre accademie di formazione per ufficiali per gravi infrazioni disciplinari.
10. Non essere stati destituiti da qualsiasi carica pubblica o privata per infrazioni disciplinari o reati penali.
11. Superare le valutazioni psicopedagogiche.

Va notato che a questo livello di studi specialistici non è un requisito di ammissione: *non essere stati denunciati per violazione dei diritti umani, violenza domestica o intrafamiliare*, come invece è richiesto per gli aspiranti agenti di polizia.

Una volta laureati, diventano ufficiali di polizia con gradi che vanno da sottospettore a direttore generale.

¹²⁸Reyes Luis; 2023; intervista sulla storia della polizia honduregna.

¹²⁹<https://www.policianacional.gob.hn/formar-parte>

Questa università offre un Master opzionale in Criminologia con 16 materie (vedi allegato 5) (tra cui Design and Evaluation of Criminal Policy) in 6 anni, un Master accademico in Community Security con 15 materie (tra cui 1 classe su sicurezza e diritti umani) in 6 anni distribuiti su due.

Esiste anche una specializzazione in Criminalistica della durata di un anno distribuita in tre periodi con 9 classi che trattano esclusivamente la materia.

Oltre a questa formazione iniziale, esistono scuole di formazione della polizia per la formazione continua e la formazione specialistica e anche la formazione a livello strategico per i gradi superiori.

Attualmente, nell'ambito del potenziamento e della crescita istituzionale, è stato istituito un Corso Speciale per Agenti Ausiliari per il reclutamento di professionisti universitari e l'attribuzione di un grado di polizia nella categoria degli agenti, offrendo l'opportunità a laureati (Lauree in Scienze della Salute: Medicina Generale, Medicina Interna, Odontoiatria, Infermieristica, Nutrizione, Psicologia, Chimica Farmaceutica, Biologia, Odontoiatria Generale, Odontoiatria Specialistica; Ingegneria: Ingegneria Civile, Ingegneria Industriale, Ingegneria Biomedica, Ingegneria dei Sistemi, Ingegneria Informatica, Ingegneria dello Sviluppo delle Applicazioni, Ingegneria delle Operazioni e della Logistica; Lauree Triennali: Giurisprudenza, Giornalismo, Comunicazione, Lavoro sociale, Architettura, Contabilità e finanza pubblica, Informatica amministrativa, Amministrazione aziendale, Pedagogia, Matematica, Educazione fisica, Turismo, Antropologia, Storia, Sociologia).

Questo corso speciale durerà quattro mesi ed è il primo e unico del suo genere nell'istituzione di polizia.

Requisiti per gli ufficiali ausiliari

1. Essere honduregni di nascita, di età non superiore ai 40 anni.
2. Laurea originale e copia.
3. Superare gli esami di ammissione.
4. Casellari giudiziari e di polizia.
5. Tre fotografie a colori formato tessera.
6. Fotocopia del documento di identificazione nazionale (DNI).

Tuttavia, nel bando a cui hanno partecipato i professionisti universitari, si sono verificati eventi di cui ancora non si hanno notizie pubbliche ufficiali, come 500 candidati, due sono morti nelle prove di accettazione fisica e altri 34 aspiranti poliziotti (uomini e donne) sono stati colpiti (sono fuori pericolo); è stato sospeso il direttore dell'ANAPO.¹³⁰ Tuttavia, nel 2022, a seguito del suddetto corso, 21

¹³⁰https://www.swissinfo.ch/spa/honduras-polic%C3%ADa_investigacion-extra%C3%B1a-muerte-de-2-aspirantes-a-oficiales-de-polic%C3%ADa-en-honduras/47894748

Sottospettori Ausiliari di Polizia sono stati assegnati all'Istituto Tecnico di Polizia (ITP) come esperti in varie aree di conoscenza; questi agenti sono venuti a rafforzare le aree amministrative dell'istituzione, occupandosi ciascuno della propria specialità di formazione universitaria¹³¹.

È necessario menzionare altri organi della Segreteria per la Sicurezza che costituiscono la Direzione Nazionale delle Unità Speciali, responsabile della direzione, progettazione, coordinamento ed esecuzione di programmi e azioni di sicurezza che richiedono l'intervento di gruppi speciali per il mantenimento e il ripristino dell'ordine pubblico, in situazioni di forza maggiore o circostanze impreviste; nonché in operazioni speciali congiunte autorizzate dall'Alto Comando di Polizia, quali: Unità Speciale Integrata di Risposta alla Sicurezza Governativa (TIGRES); Comando Operazioni Speciali (COBRA); Unità Anti-sommossa; Unità di Polizia Aerea¹³². La loro formazione è di natura speciale nei centri di formazione della polizia.

Infine, ma non per questo meno importante, è necessario menzionare la Polizia Militare dell'Ordine Pubblico (PMOP), il cui principale requisito di ingresso è essere un membro attivo delle Forze Armate e avere almeno un anno di anzianità al suo interno; fa parte del Ministero della Difesa e dipende dalla Task Force Interistituzionale (FUSINA).

c) Statistiche sulle politiche

Va notato che non esiste un rapporto statistico ufficiale e pubblico sui risultati dell'applicazione del Piano integrale per il trattamento dell'estorsione; non si sa quante persone siano state arrestate e perseguite nell'ambito di questo piano di lotta contro questo crimine, a cui si aggiungono la sospensione del terzo dibattito al Congresso nazionale sulla legge del Consiglio nazionale per la difesa e la sicurezza presieduto dal Presidente della Repubblica, lo sciopero dei procuratori del Ministero pubblico e la recente elezione e giuramento dei nuovi magistrati della Corte suprema di giustizia.

Tuttavia, ai fini della ricerca, sono state individuate fonti di dati sia ufficiali che non ufficiali, entrambe di natura affidabile:

Il Segretario alla Sicurezza: https://www.facebook.com/ITPHN/?locale=es_LA

Il sito di social network dell'Istituto tecnico di polizia è una fonte che non fornisce statistiche per l'analisi, ma ha un formato accettabile per il collegamento con la popolazione.

<https://www.policianacional.gob.hn/unph>

¹³¹<https://www.policianacional.gob.hn/noticias/21172>

¹³²[https://www.policianacional.gob.hn/dnfe#:~:text=1..Especial%20de%20Seguridad%20\(TIGRES\).](https://www.policianacional.gob.hn/dnfe#:~:text=1..Especial%20de%20Seguridad%20(TIGRES).)

La homepage pubblicitaria dell'Università della Polizia Nazionale dell'Honduras non è dinamica da visitare e non fornisce statistiche sullo schermo per l'analisi.

<https://seguridaddatosabiertos.gob.hn/#home>

Su questo sito, il sistema comprende un insieme di strumenti che consolidano, analizzano e sistematizzano le informazioni sensibili al genere sulla convivenza e la sicurezza dei cittadini attraverso il coordinamento interistituzionale di almeno 7 istituzioni che sono riuscite a consolidare una banca dati accessibile al pubblico con più di 600.000 registrazioni sui reati contro la vita, l'integrità e la proprietà, nonché sui fattori associati all'insicurezza, che contribuisce all'attuazione di politiche pubbliche sulla convivenza e la sicurezza dei cittadini basate sull'evidenza.

Consolida i dati relativi a reati sessuali, gravidanze di adolescenti, estorsioni, omicidi, furti, lesioni, abusi, migranti rimpatriati, morti per incidenti stradali, rapimenti, rapine, suicidi, tratta di esseri umani, violenza domestica, violenza intrafamiliare; disaggregandoli per sesso, età e area geografica tra le altre variabili di interesse per gli anni dal 2013 al 2022; tuttavia, quest'ultimo anno diventa un limite per la ricerca in considerazione del fatto che la Politica in esame è stata implementata nella prima quindicina di dicembre del 2022 e non pubblica informazioni per il 2023 a questo proposito.

Il sito registra 45.306 omicidi nel periodo in questione e riporta 3.433 omicidi entro il 2022; vale la pena ricordare che il sito non pubblica alcuna statistica sulle estorsioni.

Tabella 2. Statistiche sugli omicidi del Ministero della Sicurezza

Dipartimento	2013-2022	2022
Atlántida	3123	209
Choluteca	1064	128
Colón	1968	224
Comayagua	2683	223
Copán	2113	146
Cortés	11747	602
El Paraíso	1253	174
Francisco Morazán	8156	497
Gracias a Dios	199	11
Intibucá	825	100
Islas de la Bahía	222	40
La Paz	476	61
Lempira	1620	149
Ocatepeque	594	48
Olancho	2686	334
Santa Bárbara	2275	173
Valle	334	34
Yoro	3968	280
Total	45306	3433

Il 5 marzo 2023, il Commissario Generale della Polizia, Gustavo Sánchez, in una conferenza pubblica tenuta dalla Segreteria per la Sicurezza della Repubblica dell'Honduras, ha presentato ai media nazionali i seguenti dati sugli omicidi nazionali con una tendenza alla diminuzione.

L'Associazione per una società più giusta (ASJ), nella sua sezione della Biblioteca pubblica dedicata alla sicurezza, presenta uno studio che fa luce sul fenomeno criminale dell'estorsione in Honduras, intitolato " Tassa di guerra", il fenomeno dell'estorsione e la risposta dello Stato in Honduras.¹³³

Secondo uno studio di ASJ del 2020, l'estorsione in Honduras si sta evolvendo, emergono nuovi tipi di estorsori che utilizzano schemi non tradizionali per mascherare l'estorsione e ostacolare le indagini criminali. Lo schema estorsivo di base è: identificazione e indagine della vittima; logistica con coordinatore del settore e importo richiesto; consegna della lettera e/o del telefono estorsivo; chiamata e/o messaggio, atti di intimidazione, "aspirante" raccoglie il denaro, quest'ultimo passaggio è mutato in pagamenti in depositi bancari o supporti digitali, lotterie clandestine, acquisto forzato di servizi o beni (autolavaggio, cibo, ecc.), fornitura forzata di servizi (vendita di droga), prestiti clandestini e uso di corrieri per consegnare il denaro estorsivo, tra gli altri.

L'indagine prosegue affermando che in Honduras si pagano circa 737 milioni di dollari all'anno in estorsioni, con un pagamento medio annuo pro capite per vittima di 87.500,00 lire (in pagamenti periodici) (questa cifra è annunciata come dedotta sulla base dei file discussi) - ciò rappresenta il 16% delle entrate fiscali dell'Honduras nel 2022 e questo denaro finanzia la criminalità organizzata e "inghiotte" i margini di profitto delle imprese e dei privati honduregni, compresi indirettamente gli importi multimilionari dati in sovvenzioni al settore dei trasporti.

Allo stesso modo, l'86% dei casi nel Tribunale penale era in arretrato; al contrario, nel Tribunale delle estorsioni l'arretrato era del 24%. Tuttavia, l'azione giudiziaria non è sufficiente, perché nonostante l'aumento del numero di denunce, si stima che il 99% dei casi di estorsione non venga mai denunciato.

d) Statistiche sui programmi accademici

Per quanto riguarda le statistiche sui laureati nel sistema di istruzione di polizia per il periodo 2010-2023, il 90,37% è costituito da agenti di polizia. Va notato che negli anni 2010, 2013 e 2020 non c'era molta accademia nel sistema, le analisi seguenti sono presentate di seguito:

¹³³ Daugaard Andreas R; Aguilar Edgar y D'Aubuisson Juan Martínez; Noviembre 2022; IMPUESTO DE GUERRA": EL FENÓMENO DE LA EXTORSIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL EN HONDURAS; ASJ; Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ; Honduras C.A.

Tabella 3

FORMACION DE TALENTO HUMANO EN SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL 2010-2023															
Formados/as	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	Acumulado periodo
Oficiales Regulares	59	41	70	53	110	109	0	125	55	126	70	104	60	0	982
Agentes	494	467	364	796	254	1112	2369	2698	2236	1984	407	1636	717	402	15936
Oficiales de Servicio	0	0	53	0	0	0	24	43	0	62	0	49	61	0	292
Oficiales Auxiliares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423	423
Totales Anuales	553	508	487	849	364	1221	2393	2866	2291	2172	477	1789	838	825	17633
* a Marzo															

Titolo: La formazione nel sistema educativo della polizia 2010-2023.

Prima colonna: Studenti. Funzionari di ruolo. Funzionari di servizio. Funzionari ausiliari. Totale annuale.

Fonte: Elaborazione propria con dati dell'Unità di registrazione UNPH; Unità didattica; 2023.

Tabella 4

FORMACION DE TALENTO HUMANO EN SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL 2010-2023															
Formados/as	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	Total
Oficiales Regulares	6.0%	4.2%	7.1%	5.4%	11.2%	11.1%	0.0%	12.7%	5.6%	12.8%	7.1%	10.6%	6.1%	0.0%	100.0%
Agentes	3.1%	2.9%	2.3%	5.0%	1.6%	7.0%	14.9%	16.9%	14.0%	12.4%	2.6%	10.3%	4.5%	2.5%	100.0%
Oficiales de Servicio	0.0%	0.0%	18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	8.2%	14.7%	0.0%	21.2%	0.0%	16.8%	20.9%	0.0%	100.0%
Oficiales Auxiliares	0	0	0	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Totales Anuales	2.3%	1.8%	6.9%	2.6%	3.2%	4.5%	5.8%	11.1%	4.9%	11.6%	2.4%	9.4%	7.9%	25.6%	100.0%
* a marzo															

Titolo: La formazione nel sistema educativo della polizia 2010-2023.

Prima colonna: Studenti. Funzionari di ruolo. Funzionari di servizio. Funzionari ausiliari. Totale annuale.

Fonte: Elaborazione propria con dati dell'Unità di registrazione UNPH; Unità didattica; 2023.

Osservando la quantità di forze di polizia che la Repubblica dell'Honduras dovrebbe avere, in base alla popolazione attuale e seguendo i regolamenti delle Nazioni Unite,¹³⁴ sarebbe:

Tabella 5

	Propuesta	Habitantes	Policias	Poblacion	Formula	# Ideal de funcionarios
ONU	Data	100000	300	9695878	$(\text{Poblacion Total}/100000) \times 300$	29088

Prima fila: Proposta. Abitanti. Polizia. Popolazione. Formula. Numero ideale di funzionari.

Seconda fila: ONU.

Fonte: elaborazione propria

¹³⁴ SCHEDE INFORMATIVE; LO STATO DEL CRIMINE E DELLA GIUSTIZIA PENALE NEL MONDO; 12° Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale Salvador, Brasile, 12-19 aprile 2010.

e) **Fiducia**: un altro elemento da considerare in questa analisi è il **grado di fiducia** nel sistema democratico (DECRESCENTE) e nella polizia (MOLTO BASSO), che può essere misurato nel rapporto Latinobarómetro 2021.

Conclusioni

1.- La Repubblica dell'Honduras non ha una politica di sicurezza pubblica da quindici anni che possa essere facilmente delineata nella legislazione (un quadro giuridico che non è né completo né complementare, decreti governativi in tempi diversi, riforme giuridiche dirimpenti, creazione di leggi contro le gang, sul segreto e l'intelligence, contro il finanziamento del terrorismo, l'intercettazione delle comunicazioni, ecc.

2.- La fiducia dei cittadini nel sistema politico, nella polizia nazionale e nelle forze dell'ordine è in calo, parallelamente a un crescente problema di violenza e di tipologie di criminalità che si sono radicate nel Paese, esercitando una forte pressione migratoria verso gli Stati Uniti e la Spagna, provocata da alti livelli di corruzione percepita e da un modello economico stagnante.

3.- Il Ministero della Sicurezza della Repubblica dell'Honduras sta affrontando una transizione istituzionale da un modello di sicurezza nazionale in vigore da 60 anni a un modello di sicurezza dei cittadini con un approccio comunitario e preventivo, che sta iniziando in questo momento con una strategia governativa di risposta temporanea a un problema di sicurezza che la popolazione ha affrontato più di recente, come l'estorsione e la violenza, quest'ultima con un tasso di omicidi del 30-40 (tre volte superiore a quello dell'emisfero).

4.- È urgente superare la carenza di statistiche aggiornate sulla criminalità e sulla giustizia penale a livello nazionale, per avere un quadro più preciso della situazione della criminalità nel Paese.

5.- All'interno del sistema di sicurezza, mancano politiche di prevenzione del crimine, compresa l'estorsione.

6.- L'istruzione di polizia in generale è attualmente regolata dalla Legge Organica della Segreteria di Sicurezza e della Polizia Nazionale dell'Honduras e dalla Legge sulla Carriera di Polizia; a sua volta esiste una politica educativa della Polizia Nazionale dell'Honduras, che stabilisce due meccanismi di accesso alla carriera di polizia per le categorie di agenti, classi e sottufficiali:

-Istituto tecnico di polizia:

a.1 Formazione tecnica non universitaria incentrata sulla sicurezza comunitaria 24 materie (3 con tema i diritti umani)

a.2 Tecnico superiore in Scienze di polizia con specializzazione in sicurezza comunitaria con 19 materie (due con tema i diritti umani).

a.3 Corsi di promozione da agente di polizia a agente di polizia di classe I, II e III e mandato di cattura I, II e III, come appropriato.

-L'Università Nazionale di Polizia presso l'Accademia Nazionale di Polizia:

b.1 Formazione universitaria per agenti di polizia 56 materie (1 classe sui diritti umani) Va notato che a questo livello di studi specialistici *non è un requisito di ammissione: non essere stati denunciati per violazione dei diritti umani, violenza domestica o intrafamiliare*, come invece è richiesto agli aspiranti agenti di polizia nell'ITP.

b.2 Master in Criminologia con 16 materie (tra cui Progettazione e valutazione della politica criminale).

b.3 Master accademico in sicurezza comunitaria con 15 materie (tra cui 1 corso su sicurezza e diritti umani).

b.4 Specializzazione in Criminalistica; 9 classi.

b.5 Corso speciale per ufficiali ausiliari (S/D)

-Polizia militare dell'ordine pubblico, il cui principale requisito di ingresso è essere un membro attivo delle Forze armate e avere almeno un anno di anzianità nelle Forze armate.

Attualmente, le forze di polizia e quindi il sistema educativo della polizia sono deficitari, essendo ben al di sotto dei 29.088 elementi (standard ONU) e anche insufficienti gli agenti formati in un Modello di Sicurezza del Cittadino con un approccio comunitario e preventivo, richiedendo forzatamente l'affiancamento delle Forze Armate nel FUSINA come forza di compensazione per affrontare problemi di criminalità con la stessa caratteristica comune: *insufficiente educazione ai Diritti Umani e coordinamento interistituzionale*.

Il paragrafo precedente ha un effetto riduttivo sul numero di funzionari idonei necessari per operare a favore della giustizia (giudici, pubblici ministeri e difensori) la cui cifra di calcolo parte dal numero di 300 agenti di polizia per 100.000 abitanti.

La mancanza di una **Legge sul Consiglio Nazionale di Difesa e Sicurezza** costringe l'apparato statale a essere reattivo, non articolato e inefficiente in termini di bilancio, ostacolando la creazione di strategie di **prevenzione sociale della criminalità** (aumentare l'accesso a beni sociali come la salute, un ambiente sicuro e sano, l'occupazione e l'istruzione, gli obiettivi di prevenzione della criminalità sociale riducono i

fattori che spingono i cittadini emarginati a rivolgersi alla criminalità come opportunità di carriera); **prevenzione di comunità della criminalità** (cambiare le condizioni di vita dei quartieri che soffrono di deprivazione e bassi livelli di coesione sociale, dove i rischi di essere coinvolti o vittime della criminalità sono elevati) e **prevenzione situazionale della criminalità** (ridurre le opportunità e gli incentivi per i trasgressori, massimizzando i rischi di essere catturati e minimizzando i benefici della criminalità attraverso tecniche come la progettazione ambientale di spazi pubblici e abitazioni e la fornitura di assistenza alle vittime).¹³⁵

Le istituzioni statali e non statali di CONTROLLO SOCIALE non fanno il loro lavoro; pertanto, il problema della violenza e della criminalità NON È UN PROBLEMA DELLA POLIZIA... È UN PROBLEMA SOCIALE.

Raccomandazioni

La Repubblica dell'Honduras deve dotarsi di una legge sul Consiglio Nazionale di Difesa e Sicurezza, il cui piano strategico è allineato alla Visione Nazionale 2010-2038 e cerca di essere strategicamente allineato alle linee guida delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine, come segue:

- 1) Direzione del governo a tutti i livelli per creare e mantenere un quadro istituzionale per la prevenzione del crimine.
- 2) Integrazione della prevenzione del crimine nelle politiche di sviluppo socio-economico.
- 3) Incoraggiare e gestire la cooperazione tra istituzioni statali, società civile e settore imprenditoriale.
- 4) Sostenibilità e responsabilità, in particolare attraverso l'erogazione di finanziamenti adeguati a lungo termine per la creazione, il mantenimento e la valutazione dei programmi.
- 5) Misure basate sulla conoscenza.
- 6) Rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e promozione di una cultura della legalità.
- 7) Analisi dei legami tra criminalità locale e criminalità organizzata transnazionale.
- 8) Strategie diverse per gruppi speciali, in particolare per giovani, uomini e donne e membri vulnerabili della società.

Stabilire un programma di reclutamento e mantenimento delle forze di polizia che raggiunga 30.120 agenti entro il 2025 con una presenza inversa di elementi delle forze armate.

¹³⁵ SCHEDE INFORMATIVE; LO STATO DEL CRIMINE E DELLA GIUSTIZIA PENALE NEL MONDO; 12° Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale Salvador, Brasile, 12-19 aprile 2010.

Affrontare l'urgente necessità di superare la carenza di statistiche aggiornate sulla criminalità e sulla giustizia penale a livello nazionale, al fine di conoscere con maggiore precisione la situazione della criminalità nel Paese.

Per quanto riguarda il curriculum formativo del sistema di istruzione della polizia, dovrebbe avere temi trasversali del Modello di sicurezza del cittadino con un approccio comunitario e preventivo, e richiedere universalmente alla comunità degli studenti di "non essere stati denunciati per violazioni dei diritti umani, violenza domestica o intra-familiare".

CAPITOLO V

ANALISI: POLITICHE DI SICUREZZA PUBBLICA IN GUATEMALA

*Pedro Trujillo Álvarez*¹³⁶

Un'introduzione necessaria

Le Costituzioni della maggior parte dei Paesi contemplano, nei loro primi articoli, l'importanza dello Stato come garante dell'ambiente di sicurezza essenziale di cui i cittadini hanno bisogno per svilupparsi. Senza una sicurezza sufficiente è impossibile intraprendere altre azioni, e la giustificazione dello Stato come entità politica è stata tradizionalmente costruita, tra gli altri, su un pilastro fondamentale: la sicurezza dei suoi cittadini e del suo territorio.

Questo lavoro indaga e analizza i risultati delle politiche pubbliche sulla sicurezza dei cittadini¹³⁷ in Guatemala, con particolare attenzione agli ultimi dieci anni.

Si parte dall'identificazione della struttura della sicurezza nazionale, dei quadri giuridici che la sostengono, delle politiche pubbliche attuate —nelle loro diverse varianti: piani, strategie, assi fondamentali, eccetera— e, soprattutto, dei risultati della loro applicazione, supportati da cifre e altri indicatori.

Per una migliore comprensione e descrizione, il lavoro è inquadrato nell'ambiente storico, sociale e politico del Paese e dei suoi dintorni, senza il quale non è possibile stabilire il quadro di analisi necessario, soprattutto nel caso del Guatemala, dove c'è stato un prolungato conflitto armato interno con un impatto diretto sulla sicurezza.

Questo lavoro accademico non intende in alcun modo andare oltre il commento dei risultati ottenuti da varie fonti e testimoniati da cifre presentate da istituzioni pubbliche e private. Tuttavia, si giungerà ad

¹³⁶ Attualmente è professore presso l'Istituto di Studi Politici e Relazioni Internazionali e presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Universidad Francisco Marroquín, nonché direttore degli studi post-laurea presso l'Universidad Da Vinci, entrambi istituti di istruzione superiore in Guatemala; Codice ORCID <https://orcid.org/0009-0002-0070-1387>

¹³⁷ Inteso come: il processo per stabilire, rafforzare e proteggere l'ordine civile democratico, eliminare le minacce di violenza nella popolazione e consentire una coesistenza sicura e pacifica (UNDP).

Si utilizza il concetto di sicurezza dei cittadini piuttosto che quello di sicurezza pubblica perché, sebbene entrambi riguardano l'integrità e il benessere degli esseri umani, il primo - come molti autori lo considerano - ha una portata più ampia. Mentre la sicurezza pubblica può essere intesa come un compito "dall'alto verso il basso", cioè di alcune istituzioni statali che devono fornire un servizio - una funzione - per garantire che gli abitanti possano svolgere le loro attività con tranquillità, la sicurezza dei cittadini richiede un'azione integrata in cui non interviene solo lo Stato, ma anche azioni di cooperazione con la partecipazione degli abitanti e di altre organizzazioni pubbliche e private. Quella pubblica preserva l'ordine e la pace; quella dei cittadini si estende agli aspetti legati alla democrazia, al rafforzamento dei valori, alla qualità della vita e ad altri.

alcune conclusioni che consentiranno una breve riflessione sulla validità del quadro teorico e giuridico e dei risultati numerici finora disponibili.

In Guatemala, a differenza della maggior parte dei Paesi occidentali, l'articolo 244 della Costituzione enuncia: "*L'Esercito guatemalteco è un'istituzione destinata a mantenere l'indipendenza, la sovranità e l'onore del Guatemala, l'integrità del territorio, la pace e la sicurezza interna ed esterna*" (traduzione non ufficiale). La polizia, in quanto istituzione pubblica normalmente incaricata della sicurezza interna¹³⁸ (dei cittadini), non compare nella Costituzione, con la sola eccezione della polizia municipale.¹³⁹

Pertanto, quando si affronta il tema delle politiche di sicurezza pubblica, è necessario riflettere innanzitutto sul ruolo giuridico dell'esercito nazionale¹⁴⁰, oltre che su altri tre pilastri su cui si basano la progettazione e l'attuazione di tali politiche. Vale a dire:

- a) Il conflitto armato interno, terminato nel 1996 e durato trentasei anni.
- b) Gli alti livelli di violenza nel Paese.
- c) La mancanza di fiducia dei cittadini nelle varie istituzioni pubbliche, che porta a una riduzione della collaborazione dei cittadini con le autorità.

Senza un'analisi combinata di questi fattori, è difficile spiegare le politiche di sicurezza pubblica e cercare di comprendere l'attuale situazione della sicurezza. Il dibattito politico e pubblico su quasi tutto ciò che accade nel Paese, in particolare sui temi della sicurezza, dello sviluppo e della giustizia, è incorniciato dal senso sociale dell'impatto di ciascuno di questi fattori.

a) Il conflitto armato interno

Nel dicembre 1996, la firma di una pace ferma e duratura ha posto fine a trentasei anni di conflitto armato interno. Gli Accordi di pace (1996)¹⁴¹ hanno proposto emendamenti alla Costituzione per

¹³⁸ La Costituzione parla di "sicurezza interna" e dovrebbe essere interpretata nel senso più ampio sviluppato nella Dottrina della Sicurezza Nazionale, che ha prevalso nei decenni passati. Non si tratta solo di uno spazio per l'uso delle truppe per la sicurezza, ma di una nozione dottrinale più ampia che è stata ripresa nella letteratura specializzata. Si veda: Moloeznik, M.P. (2019). Sicurezza interna, un concetto ambiguo. Revista IUS, vol.13 no.44.

¹³⁹ Articolo 259.- Tribunale degli affari municipali. Per l'esecuzione delle loro ordinanze e l'applicazione delle loro disposizioni, i Comuni possono creare, in conformità con la legge, il loro Tribunale per gli Affari Municipali e il loro Corpo di Polizia in base alle loro risorse e necessità, che funzioneranno sotto gli ordini diretti del sindaco.

Esiste un intero studio che visualizza le competenze municipali ridotte a questioni non legate alla sicurezza, e persino articoli della Legge sulla Polizia Civile Nazionale (PNC) che le vietano. In ogni caso, sembra che con alcune riforme sarebbe possibile utilizzare queste forze di polizia per supportare o alleggerire parte del lavoro che ora viene svolto esclusivamente dalla PNC. L'idea è quella di creare un sistema più integrato (formazione, istruzione, procedure, interoperabilità, funzioni, ecc.) che ottimizzi le risorse esistenti. Si veda lo studio "Polizia municipale e sicurezza dei cittadini" (2022).

All'indirizzo: <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2022/07/Polici%CC%81a-Municipal-y-Seguridad-Ciudadana-VF.pdf>

¹⁴⁰ Il nome ufficiale del Guatemala è "Esercito guatemalteco". Tuttavia, ai fini del presente documento, utilizzeremo questo termine in modo intercambiabile con i termini "forze militari" o "forze armate".

allineare il quadro giuridico ai principi generali assegnati alle forze di sicurezza statali nella maggior parte dei Paesi occidentali. Queste riforme hanno promosso, tra le altre cose, cambiamenti nella missione dell'esercito e l'inclusione di un articolo che si riferisce alla polizia:

- L'Esercito guatemalteco è un'istituzione permanente al servizio della Nazione. È unico e indivisibile, essenzialmente professionale, apolitico, obbediente e non deliberativo. La sua funzione è quella di difendere la sovranità dello Stato e l'integrità del territorio. È composta da forze terrestri, aeree e marittime. La sua organizzazione è gerarchica e basata sui principi di disciplina e obbedienza;
- La Polizia Nazionale Civile è un'istituzione professionale e gerarchica. È l'unica forza di polizia armata con giurisdizione nazionale, la cui funzione è proteggere e garantire l'esercizio dei diritti e delle libertà degli individui, prevenire, investigare e combattere il crimine e mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Conduce le sue azioni nel rigoroso rispetto dei diritti umani e sotto la direzione delle autorità civili. La legge regolerà i requisiti e le forme di ingresso nella carriera di polizia, le promozioni, i trasferimenti, le sanzioni disciplinari per gli ufficiali e i dipendenti in essa inseriti e altre questioni inerenti al funzionamento della Polizia Civile Nazionale.

Di conseguenza, nel 1999 è stato indetto un referendum in cui sono state messe ai voti diverse modifiche alla Costituzione, tra cui quella di includere nella Costituzione sia l'esercito che la polizia, di separare la sicurezza interna da quella esterna e di definire con precisione quali istituzioni fossero responsabili di quali compiti. Tuttavia, la maggioranza dei cittadini optò per il "no" e la Costituzione non fu mai emendata¹⁴². Da allora, e fino ad oggi, non è stata presentata nessun'altra proposta di modifica e il contenuto degli Accordi di pace è stato addirittura relegato nell'oblio.

In assenza di modifiche legali, e mentre la Polizia Nazionale Civile (PNC) veniva istituita, oltre alla creazione delle corrispondenti istituzioni civili di intelligence, ha continuato a operare —totalmente o parzialmente— con unità militari. Nel corso degli anni, la PNC si è progressivamente occupata di diversi aspetti legati alla sicurezza dei cittadini, anche se con una partecipazione militare (pattuglie combinate) a seconda dei casi e delle occasioni, nonché del governo al potere e della situazione di insicurezza avvertita e richiesta dai cittadini.

In sostanza, si è continuato a utilizzare un modello misto, che era stato efficace durante il conflitto armato interno e al quale la cittadinanza era abituata. In questo contesto, si potevano sentire proteste da parte di diversi gruppi e reclami da parte di altri —a seconda dei loro interessi o dell'ideologia politica— per l'esclusione o l'uso delle forze militari nei compiti di pubblica sicurezza. Un Paese che stava

¹⁴¹ In particolare nell'Accordo sul rafforzamento del potere civile e del ruolo dell'esercito in una società democratica e nell'Accordo sulle riforme costituzionali e il regime elettorale. Su: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/44084.pdf>

¹⁴² Con solo il 18,55% delle liste elettorali, il No ha vinto con il 55,6%. Su: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/triunfa-el-no-en-consulta-sobre-acuerdos-de-paz/> Ulteriori dettagli su: <https://myrnack.org.gt/historial/images/folletos/La%20consulta%20popular%20y%20las%20reformas%20constitucionales.pdf> e analisi su: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wp243_la_consulta_popular_y_el_futuro_del_p roceso_de_paz_en_guatemala.pdf

giungendo alla fine di un prolungato conflitto armato interno esprimeva i suoi desideri, nell'era postbellica, da punti di vista opposti, che ancora oggi sono una realtà percepita ed espressa in diversi progetti politici e gruppi di cittadini.

b) L'alto tasso di violenza nel Paese.

Gli alti livelli di violenza¹⁴³ subiti dai cittadini guatemaltechi hanno permesso ai politici di proporre l'uso delle forze armate¹⁴⁴ nelle missioni di sicurezza come soluzione palliativa. E non solo ci sono posizioni contrarie all'uso delle forze armate, ma anche, e in molte occasioni, è la popolazione che avanza la richiesta a vantaggio della propria sicurezza immediata. Un circolo "vizioso-virtuoso" che giustifica l'azione politica sulla base delle richieste dei cittadini e viceversa. La valutazione di Montes J. (2017) è ancora valida quando giustifica la partecipazione di forze combinate (polizia-militari) motivate dall'aumento dell'escalation di criminalità e violenza nella regione, con il supporto, anche materiale, donato dagli Stati Uniti:

Alla spaventosa escalation di criminalità e violenza in quello che è conosciuto come il Triangolo del Nord dell'America Centrale (Guatemala, El Salvador e Honduras), i governi interessati hanno risposto utilizzando le forze armate per sostenere o sostituire la polizia. In Guatemala sono state istituite task force inter-agenzie. Con il forte sostegno degli Stati Uniti, in El Salvador sono state create forze speciali composte da militari e polizia, mentre in Honduras il Congresso ha deciso di concedere alle forze armate poteri di polizia indipendenti (traduzione non ufficiale).

Così, in una "zona grigia" giuridicamente confusa, con assenza di dibattito pubblico, istituzioni deboli e forti richieste sociali, nonché - in generale - una cattiva gestione politica, esistono le condizioni ideali per una "tempesta perfetta". Ciò consente - e addirittura incoraggia - l'uso delle forze militari nei compiti di sicurezza, nonostante l'inefficienza evidenziata da autori come Gómez Rosa (2010-149):

Lo svolgimento da parte delle forze armate di compiti di pubblica sicurezza nella lotta alla criminalità organizzata, nella risposta ai disastri naturali e in vari altri compiti umanitari a sostegno della società è indicativo della mancanza di meccanismi di sicurezza, di protezione civile e di servizio sociale, piuttosto che una dimostrazione della necessità degli eserciti. Inoltre, l'uso della costosa organizzazione militare per questi compiti è inefficiente dal punto di vista dei costi (traduzione non ufficiale).

¹⁴³ Il Guatemala si colloca al 106° posto su 163 Paesi nel Global Peace Index 2022, al 7° posto tra i Paesi dell'America centrale e dei Caraibi (incluso il Messico) e ci sono solo 8 Paesi con un punteggio peggiore in America Latina, anche se l'indice riconosce un leggero miglioramento. Il sottoindicatore peggiore è il dominio Societal Safety and Security, che riguarda la percezione sociale e politica indicata. Su: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2022>

Il numero annuale di omicidi e il tasso per 100.000 abitanti sono stati: 4.772 omicidi e 30,69 (2015); 4.520 e 28,56 (2016); 4.428 e 27,52 (2017); 3.885 e 23,77 (2018); 3.561 e 21,45 (2019); 2.572 e 15,26 (2020); 2.830 e 16,54 (2021); 2.983 e 17,19 (2022). Su: <https://www.dialogos.org.gt/sites/default/files/2023-01/Informe%20Homicidios%20Diciembre%202022.pdf>

¹⁴⁴ Il nome ufficiale del Guatemala è "Esercito guatemalteco". Tuttavia, ai fini del presente documento, utilizzeremo questo termine in modo intercambiabile con i termini "forze militari" o "forze armate".

Insomma, la criminalità comune, ma anche un tipo di violenza più "specificata" come quella generata dai gruppi armati interni, dalla criminalità organizzata o dalle maras¹⁴⁵, rappresentano una piaga costante nel Paese e richiedono in molti casi proposte di politiche pubbliche e decreti su situazioni speciali. Nel suo rapporto 2021, l'Istituto Internazionale di Ricerca sulla Pace di Stoccolma (SIPRI) specifica l'impatto delle maras nella regione, ma anche la loro incidenza sul livello di violenza:

Altri sei Paesi delle Americhe - Brasile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e Venezuela - hanno registrato alti livelli di violenza armata nel 2021 e sono stati definiti dal SIPRI come Paesi con conflitti armati in base al numero di persone uccise negli scontri.

Due delle bande urbane più famose delle Americhe - Mara Salvatrucha (MS13) e Calle 18 - hanno un'influenza particolarmente forte in tutti e tre i Paesi. El Salvador e Guatemala hanno assistito a una crescita della violenza, dell'autoritarismo e della corruzione nel 2021¹⁴⁶.

Queste "nuove minacce" sono spesso difficili da affrontare dalle sole unità di polizia. In molti Paesi è stata promossa la collaborazione interistituzionale (militari-polizia), sono state create forze intermedie o organizzate task force. D'altra parte, i gruppi armati interni e le maras sono minacce molto specifiche per l'America Centrale, che richiedono un'attenzione particolare nel loro confronto perché non sempre rispondono ai parametri di sicurezza internazionali, né alcune misure che possono essere adottate sono ben percepite da un punto di vista tradizionale. Detto questo, alcune strategie di sicurezza internazionale contemplano la possibilità di essere colpiti da queste minacce:

Non dobbiamo quindi ignorare le tensioni sociali e criminali che si stanno verificando in diverse regioni dell'America Latina, che possono portare a uno spostamento di bande criminali, maras e altre organizzazioni verso la Spagna e l'Unione Europea, rendendo necessario prevederne l'individuazione precoce e il trattamento.¹⁴⁷

In breve: l'analisi è complessa e richiede una conoscenza precisa della situazione, dell'ambiente, dell'atmosfera e della capacità delle forze dell'ordine.

c) Fiducia nelle varie istituzioni

La mancanza di fiducia istituzionale, soprattutto nei rami esecutivo, legislativo e giudiziario, ostacola l'azione politica quando si tratta di intraprendere le necessarie riforme legali al fine di adottare una politica statale sostenuta dalla maggioranza dei partiti politici.

¹⁴⁵ Di interesse sulle bande: Tra i 13 e i 18 anni: insicurezza e violenza in America centrale (2018). L'ordine mondiale nel XXI secolo. Inoltre: Criminalità organizzata e bande nel Triangolo del Nord dell'America Centrale. Su: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEO64_2021_GARBAE_Crimen.pdf

¹⁴⁶ In: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-10/yb22_summary_esp.pdf

¹⁴⁷ Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. En: <https://www.dsn.gob.es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>

Ciò che Selingson & Smith hanno affermato in un rapporto della Vanderbilt University più di dieci anni fa non è cambiato: "In tutte le Americhe, gli intervistati si fidano maggiormente della Chiesa cattolica e delle forze armate, mentre le istituzioni politiche come il Congresso e i partiti politici generano poca fiducia tra i cittadini" (2010).

Questa generale mancanza di fiducia - che contrasta con la percezione positiva delle forze armate - è evidenziata in diversi studi, come quello pubblicato da Keefer, P e Scartascini (2022). Le forze di polizia godono di scarsa credibilità e sostegno sociale¹⁴⁸, il che "costringe" alla ricerca di consenso politico e di quadri giuridici per la cooperazione interistituzionale:

Sappiamo, tuttavia, che le popolazioni dei Paesi sono ben consapevoli dell'alto grado di corruzione di specifici servizi statali. Ad esempio, la polizia, dove segmenti significativi della popolazione dei Paesi riferiscono che la loro polizia è corrotta (Dammert e Lagos, 2012).

Il panorama sopra descritto permette di incorporare nel processo decisionale politico aspetti che sostengono l'uso delle forze militari, legittimati sia da quadri normativi che da una popolazione che chiede più sicurezza ai suoi governanti, che a volte non viene offerta a causa della debolezza istituzionale, della mancanza di risorse o dell'eccesso di forze di sicurezza e corpi statali.

Di conseguenza, il governante in carica si trova di fronte al dilemma dell'impiego di truppe militari, ma anche all'opportunità di una certa offerta politica per adattarsi alle richieste sociali e includerle nelle sue proposte di governo, soprattutto in tempi di elezioni o di competizione per il potere. Ciò è rafforzato dalle richieste dei settori produttivi, nel senso che gli alti costi aggiunti dell'insicurezza hanno ripercussioni sulla competitività rispetto ad altri mercati esterni più stabili¹⁴⁹.

La prassi nella regione è stata quella di impiegare le forze armate nella lotta contro le bande e la criminalità comune e organizzata, ed è comune vedere la polizia nazionale accompagnata da personale militare e persino dalla polizia locale o municipale, a seguito di richieste dei cittadini o di decisioni politiche che considerano l'uso degli eserciti come un contributo a una migliore sicurezza pubblica.

1. La struttura della sicurezza in Guatemala: il quadro giuridico

Solo nel 2008 è iniziata la creazione della struttura di quello che è stato chiamato Sistema di Sicurezza Nazionale, che ha definito "le norme giuridiche di natura organica e funzionale necessarie per

¹⁴⁸ Una politica adottata dal PNC guatemalteco per migliorare la propria immagine è stata quella di collaborare al recupero degli spazi pubblici. Su: <https://mingob.gob.gt/mejora-percepcion-de-la-pnc-ante-recuperacion-de-espacios-publicos/>

¹⁴⁹ Il Guatemala è al 43° posto tra i Paesi con il più alto costo della violenza, pari al 9% del Prodotto Interno Lordo (PIL). Indice di pace globale 2022. Su: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2022>

l'attuazione coordinata delle attività di sicurezza interna, esterna e di intelligence da parte dello Stato del Guatemala,...",¹⁵⁰ oltre a diversi concetti associati, e ha stabilito l'organizzazione che integrerà il sistema di direzione, pianificazione e gestione della politica di sicurezza.

Successivamente, nel 2012, è stata pubblicata la "Politica di sicurezza nazionale", poi sostituita da una nuova edizione nel 2017. Quest'ultima include nuovamente l'implementazione - in vigore dal 2014 - del "Modello di Polizia di Sicurezza Integrale della Comunità, che costituisce la risposta della polizia al crescente bisogno di sicurezza e di convivenza dei cittadini e, di conseguenza, contribuisce alla sicurezza della Nazione"¹⁵¹, Ma anche di come "l'impulso delle nuove minacce transnazionali trascende la dimensione della sicurezza interna" e del consolidamento, ancora in corso, del modello di polizia nazionale. Quest'ultimo, spesso ripetuto in molte norme, lascia aperta la porta al continuo coinvolgimento delle forze militari nelle aree di sicurezza dei cittadini.

SISTEMA DI SICUREZZA NAZIONALE



¹⁵⁰ Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (art. 1).

¹⁵¹ Política Nacional de Seguridad 2017. (Pg. 10-17)

Come conseguenza e continuazione di quanto sopra, nel 2014 la "Politica nazionale. Prevenzione della violenza e della criminalità. Sicurezza dei cittadini e convivenza pacifica (2014-2034)", il primo documento che riunisce le linee strategiche delle tre dimensioni della Politica nazionale: prevenzione della criminalità, sicurezza dei cittadini e convivenza pacifica, e i diversi assi ad essa correlati:

- Violenza armata
- Violenza contro le donne
- Violenza contro i bambini
- Violenza contro gli adolescenti e i giovani
- Violenza stradale e incidenti stradali

Inoltre, definisce gli obiettivi generali e specifici e le linee d'azione per ciascuno di essi, e fissa alcuni parametri numerici (p. 87) che inquadrano i diversi livelli di sicurezza (critico-alto-moderato-moderato-libero da violenza) per omicidi, feriti, rapine e furti, violenza contro le donne e crimini sessuali per 10.000 abitanti, le cinque aree su cui è costruito il modello di osservazione della performance della politica di sicurezza nazionale.

È da quel momento in poi che sono disponibili diversi livelli di riferimento che determinano il punto di partenza della situazione in quel momento - che è incluso nel rapporto - e permettono di continuare l'analisi in futuro, che è ciò che questo lavoro intende fare in termini di evoluzione di queste cifre.

Nel 2015 è stato pubblicato il Libro Bianco sulla Sicurezza, in cui si legge che:

[...] la visione della sicurezza e dello sviluppo sta attraversando nuove e inedite direzioni che ne facilitano la fusione, caratterizzate dalla presenza di attori e minacce transnazionali, rischi ambientali e antropici che richiedono azioni da parte della società e delle sue istituzioni per muoversi con certezza verso condizioni superiori di benessere sociale, economico e politico (traduzione non ufficiale)

La cultura della sicurezza si concentra sullo sviluppo umano e incoraggia una nuova forma di pianificazione alla quale devono partecipare tutti i settori politici e sociali del Paese. Il documento afferma inoltre che "la pianificazione attraverso le politiche pubbliche è rivitalizzata dalla domanda dei cittadini, interessati a partecipare agli affari del governo e dello Stato"¹⁵², e promuove la progettazione e l'attuazione di politiche pubbliche efficaci che siano in linea con i bisogni della popolazione. e promuove la progettazione e l'attuazione di politiche pubbliche efficaci che integrino gli sforzi istituzionali nella stessa direzione (p. 64).

¹⁵² Libro Blanco de Seguridad (2015). (Pág. 54).

Successivamente, nel 2016, è stata approvata l'"Agenda strategica per la sicurezza nazionale", con un successivo aggiornamento (2020-2024). La prima edizione (2016-2020) ha definito le cinque linee strategiche della Politica di sicurezza nazionale¹⁵³:

1. Istituzionalità del sistema di sicurezza nazionale
2. Sicurezza interna democratica
3. Sicurezza esterna
4. Gestione proattiva dei rischi e difesa civile
5. Intelligenza strategica dello Stato strategica dello Stato

Il secondo documento (2020-2024), molto più ridotto del primo, riconosce che le forze di polizia e militari nazionali sono svantaggiate rispetto al rafforzamento della criminalità organizzata e prevede, entro il 2024, di "aumentare del 2% la presenza dell'esercito nelle zone di confine e migliorare così la difesa e la sicurezza di 5.255.327 abitanti, nonché di 72.746 chilometri quadrati di superficie nella regione di confine" (p. 16). Anche in questo caso, come in altre occasioni, si fa riferimento alla presenza militare come elemento fondamentale della politica di sicurezza nazionale.

Il "Piano strategico per la sicurezza nazionale (2020-2024)" - un aggiornamento del precedente del 2016 - include, all'interno dell'obiettivo specifico di: sviluppare meccanismi di coordinamento, cooperazione e collaborazione interistituzionale per rendere più efficienti la prevenzione, la deterrenza e la lotta contro la criminalità organizzata e la criminalità comune, rafforzando le capacità istruttive, l'obiettivo di "Aggiornare il disegno dell'Esercito guatemalteco e delle forze di pubblica sicurezza (organizzazione, equipaggiamento, addestramento, dispiegamento, logistica e infrastrutture militari e di polizia) in conformità con la Costituzione e con le questioni specifiche"¹⁵⁴. Come si può notare, l'esercito è citato in modo ricorrente in quasi tutti i documenti.

2. Analisi dei dati

Come detto, il documento "Politica nazionale. Prevenzione della violenza e del crimine. Sicurezza dei cittadini e convivenza pacifica (2014-2034)" include una matrice (vedi figura 1) che definisce cinque livelli (da critico a libero da violenza e crimine), in base al tasso di criminalità per 10.000 abitanti¹⁵⁵.

Il grado stabilito per ciascuno dei cinque livelli:

¹⁵³ Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación (2016-2020). (Pág. 15)

¹⁵⁴ Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (2020-2024). (Pg. 11)

¹⁵⁵ La maggior parte delle pubblicazioni presenta il tasso di omicidi per 100.000 abitanti. In questo articolo verranno utilizzati entrambi per rispettare il testo ufficiale.

.... si basa su quattro gruppi di percentili, costruiti a partire dai dati amministrativi sull'incidenza dei reati per gli anni dal 2002 al 2012. Il primo e il secondo gruppo contengono i casi fino al 25° percentile; il terzo gruppo contiene i casi tra il 26° e il 50° percentile; il quarto gruppo contiene i casi tra il 51° e il 75° percentile; il quinto gruppo contiene i casi superiori al 75° percentile.

Nel caso degli intervalli definiti per gli omicidi, si è tenuto conto del fatto che l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce un'epidemia come un tasso superiore a 10 omicidi per 100.000 abitanti, quindi i livelli moderato e alto sono stati basati sulla sua definizione (traduzioni non ufficiali).¹⁵⁶

NIVEL	Gráfico 1 Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)				
	HOMICIDIOS	LESIONES	ROBOS Y HURTOS	VIOLENCIA INTRAFAMILAR	DELITOS SEXUALES
CRITICO	>2.43	>4.83	>5.95	>2.61	>0.76
ALTO	(0.99-2.43)	(2.63-4.83)	(2.68-5.95)	(1.45-2.62)	(0.46-0.76)
MODERADO	(0.50-0.99)	(1.24-2.63)	(1.19-2.68)	(0.76-1.45)	(0.27-0.46)
LEVE	(0.01-0.50)	(0.01-1.24)	(0.01-1.19)	(0.01-0.76)	(0.01-0.27)
LIBRE VIOLENCIA Y DELITOS	0	0	0	0	0

Fuente: Política Nacional. Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica (2014-2034). Pág. 87

Grafico 1

Prima riga: Livello. Tipo di reato (per 10.000 abitanti)

Seconda riga: Omicidi. Ferite. Furti. Violenza domestica. Violenza sessuale

Prima colonna: Critico. Alto.

Moderato. Basso. Senza violenza e senza reati

Poiché l'idea fondamentale di questo lavoro è quella di valutare i risultati delle politiche pubbliche sulla sicurezza, non si valuta la rilevanza della definizione dei livelli utilizzati, e sarà sulla base di questi indicatori stabiliti dall'amministrazione pubblica che si analizzeranno i risultati delle diverse azioni di sicurezza in tutto il Paese. Al massimo, ciascuno degli aspetti specifici contemplati nella matrice del documento sarà disaggregato per comune o per crimine, per una migliore comprensione.

Ne consegue che:

1. Il 2017 è un anno di svolta. Riflette un cambiamento importante nella classificazione di tutti i tipi di reato, dopo una tendenza al ribasso osservata in precedenza. A partire da quell'anno, quattro dei cinque reati contemplati sono stati declassati (gli altri - rapina e furto - erano stati declassati nel 2014).
2. Nell'anno 2022 (2021 in alcuni casi) si registra un piccolo aumento del numero di omicidi, lesioni e rapine e furti, ma non dei reati legati alla violenza domestica e ai crimini sessuali. Ricordiamo che quest'anno rappresenta l'"uscita" dalla pandemia COVID-19.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Quest'ultima frase attribuita all'OMS sembra non essere corretta, come spiegano alcuni media e forum, anche se vi si fa riferimento. Su: <https://www.rfi.fr/es/contenu/20190710-factcheck-no-ni-la-oms-ni-la-onu-usan-la-expression-epidemia-de-homicidios>

¹⁵⁷ Alla chiusura di questo lavoro (13 aprile 2023) il numero di omicidi finora registrato quest'anno è di 773, ben al di sotto dei 904 del 2022, nello stesso periodo di tempo e simile ai 770 del 2021.

Prendendo in considerazione due aree di analisi: quella nazionale e quella municipale, e considerando i risultati ottenuti nella prima, mostrati nel grafico precedente, nell'area comunale si possono osservare notevoli miglioramenti a seconda dell'ubicazione del municipio in questione.

AÑO	Gráfico 2 Tipo de delito (tasa por 10,000 habitantes)				
	HOMICIDIOS	LESIONES	ROBOS Y HURTOS	VIOLENCIA INTRAFAMILAR	DELITOS SEXUALES
2012	3.49	4.12	1.35	1.36	0.44
2013	3.49	4.00	1.29	1.38	0.45
2014	3.27	3.90	1.08	1.37	0.40
2015	3.07	3.78	0.98	1.20	0.39
2016	2.86	3.71	0.93	1.16	0.36
2017	2.75	3.24	0.70	0.84	0.34
2018	2.38	2.60	0.59	0.69	0.25
2019	2.14	2.02	0.46	0.56	0.21
2020	1.53	1.54	0.70	0.71	0.16
2021	1.65	1.48	0.78	0.62	0.17
2022	1.72	1.55	1.00	0.47	0.13

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC y dialogos.org.gt

Gráfico 2
Prima riga: Tipo di reato (per 10.000 abitanti)
Seconda riga: Omicidi. Ferite. Furti. Violenza domestica. Violenza sessuale
La prima colonna contiene gli anni.

Data la difficoltà di delineare singolarmente gli oltre trecento municipi, si presenta una tabella comparativa (grafico 3) che comprende i risultati raggruppati del 2013 e quelli dell'ultimo anno 2022, in cui si può apprezzare l'evoluzione generale dei municipi in relazione al livello di allerta.

Gráfico 3 Evolución de los Municipios según su incidencia delictiva de homicidios (años 2013 y 2022)						
Tipo de delito	Nivel	Tasa por 10,000 habitantes	Total Municipios 2013		Total Municipios 2022	
			Cantidad	%	Cantidad	%
Homicidio	Critico	>2.44	135	40.5%	63	18.4%
	Alto	1.00-2.43	66	19.8%	70	20.6%
	Moderado	0.51-0.99	43	12.9%	42	12.3%
	Leve	0.01-0.50	37	11.1%	49	14.4%
	Libre de violencia	0	52	15.6%	117	34.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC y dialogos.org.gt

Gráfico 3
Titolo: Evoluzione municipale degli omicidi (anni 2013 e 2022)
Prima colonna: Tipo di reato. Omicidio.
Seconda colonna: Livello. Critico, alto, moderato, basso, senza violenza.
Terza colonna: Tasso per 10.000 abitanti.
Quarta colonna: Totale municipi 2013. Quantità. %
Quinta colonna: Totale municipi 2022. Quantità. %

La percentuale di municipi nel "livello critico" è diminuita sostanzialmente e, al contrario, è aumentato il numero di quelli esenti da violenza e, in misura minore, quelli inclusi nel livello "basso". D'altra parte, i livelli "alti" e "moderati" mostrano percentuali molto simili in entrambi i periodi. In conclusione, c'è stato un sostanziale miglioramento della sicurezza comunale.

Vale la pena notare che questa riduzione non è stata ottenuta in un solo periodo di governo. In altre parole, il successo dei risultati qui presentati non può essere attribuito a una particolare amministrazione, all'ideologia politica di un particolare governo o alle autorità al potere, ma è stato piuttosto un processo continuo nel tempo, come si può vedere nel Grafico 4, che riflette tutti i periodi di governo durante il presente secolo e i tassi di omicidio durante le loro amministrazioni.

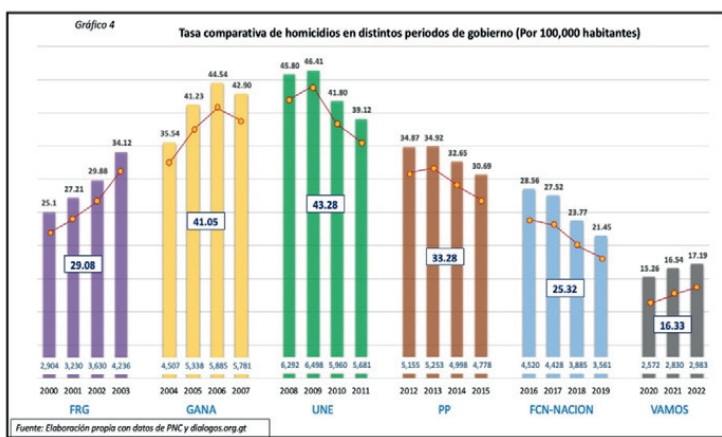


Grafico 4
Tasso di omicidi in diversi governi (per 100.000 abitanti)

L'anno 2000 è iniziato con un aumento degli omicidi che è proseguito per due mandati governativi e metà di un terzo. A partire dal 2010 è iniziata una progressiva diminuzione che, all'inizio dell'attuale amministrazione, ha fatto registrare il tasso di omicidi per 100.000 abitanti più basso degli ultimi anni (15,26).

Si può concludere che la violenza omicida in Guatemala ha raggiunto un picco di 46,41 omicidi per 100.000 abitanti nel 2009, e da allora si è osservato un calo costante nel medio termine. Il 2020 rimane l'anno meno violento (2.572), nel 2021 ci sono stati 2.830 omicidi, che rappresentano un aumento del 10%, e nel 2022 la cifra ha raggiunto i 2.983 - un aumento del 5% - lasciando il tasso al 17,2.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Nel 2022, il 15% degli omicidi è stato commesso da donne e l'85% da uomini. L'82% è stato commesso con un'arma da fuoco e l'11% con un coltello.

Il tasso di omicidi è enfatizzato perché tradizionalmente è il più accurato. Le statistiche sugli altri crimini sono diventate più affidabili con l'aumento del controllo pubblico e la nascita di organizzazioni specializzate nell'analisi dei dati, ma anche perché la polizia è diventata più professionale e sono stati creati uffici specifici per questi scopi. Gli omicidi sono "difficili" da non includere nelle statistiche e sono sempre stati presi in considerazione da diverse istituzioni nello studio della violenza, il che rende i dati più affidabili. Non è così per le rapine, le aggressioni, le violenze domestiche o gli abusi sessuali, ad esempio, che richiedono la denuncia da parte della vittima, che non sempre avviene per una serie di motivi, il che ha impedito di utilizzare i dati con la precisione desiderata.

Un elemento chiave che può confondere molti dei risultati sopra riportati è il tasso di denuncia, inteso come la percentuale di persone che subiscono le conseguenze di un reato e lo denunciano alle autorità competenti. Questo numero è influenzato da coloro che non lo fanno per una serie di motivi, tra cui la mancanza di fiducia nel sistema.

Un elemento chiave che può confondere molti dei risultati sopra riportati è il tasso di denuncia, inteso come la percentuale di persone che subiscono le conseguenze di un reato e lo denunciano alle autorità competenti. Questo numero è influenzato da coloro che non lo fanno per una serie di motivi, tra cui la mancanza di fiducia nel sistema.

L'Indagine nazionale sulla percezione della sicurezza pubblica e sulla vittimizzazione (ENPEVI 2018) chiama questo fenomeno: la cifra nascosta, ovvero il tasso di mancata denuncia che si riflette nelle indagini sulla vittimizzazione. Per quell'anno, si considera che "Sul numero totale di crimini in Guatemala riportati nell'ENPEVI, solo 23 su 100 sono stati denunciati a un'autorità competente" (traduzione non ufficiale).¹⁵⁹ Tuttavia, è necessario chiarire che non tutti i reati hanno la stessa percentuale di cifre nascoste. I furti di veicoli sono meno del 20%, ma i sequestri di persona, le estorsioni e le minacce si aggirano intorno al 50/60%. Al di sopra di questa percentuale ci sono le aggressioni, le rapine con violenza, le frodi bancarie e i furti con scasso, con cifre vicine al 90%, e infine le frodi e le corruzioni con cifre superiori al 90%. Trattandosi di variabili molto disperse, vengono citate solo per fornire un riferimento di come le cifre ufficiali incluse in questo lavoro possano essere influenzate.¹⁶⁰

¹⁵⁹ A: <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/3.-CIFRA-OCULTA-Y-DENUNCIA-DE-DELITOS-1.pdf>
Rapporto completo su: <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Resultados-ENPEVI-2018.pdf>

¹⁶⁰ Allo stesso modo, il gruppo etnico Maya segnala circa otto punti percentuali in meno rispetto al Ladino; gli adulti più dei giovani; gli alfabetizzati più degli analfabeti; e la segnalazione avviene soprattutto negli uffici di polizia (77%), nelle procure (44%) e nei tribunali (10%). La somma è superiore al 100% perché alcune persone denunciano in più luoghi..

3. Cooperazione/collaborazione polizia-militare

Fin dall'inizio si è notato che, come conseguenza di vari fattori, il coinvolgimento dei militari nella sicurezza pubblica è un fatto storico e una pratica attuale.

Nel caso del Guatemala, la Costituzione (art. 244) indica che è responsabilità dell'esercito garantire la sicurezza interna ed esterna. Successivamente è stato emanato il decreto 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, il cui articolo 1 stabilisce che l'esercito può appoggiare le forze di sicurezza "quando le circostanze di sicurezza del Paese richiedono assistenza o quando i mezzi ordinari a disposizione delle forze di sicurezza civili sono considerati insufficienti" (traduzione non ufficiale). Tuttavia, l'eccezione è diventata la regola e l'impiego delle forze militari in compiti di pubblica sicurezza è stato permanente fino alla fine di marzo 2018, quando è parzialmente cessato, anche se poi è stato ripreso per motivi già esposti, come le richieste dei cittadini, anche se non è l'unico.

A titolo di esempio di quadri giuridici che prevedono tale collaborazione, vale la pena ricordare:

- Accordo governativo 285-2012, che ha approvato il "Protocollo d'azione interistituzionale: appoggio dell'esercito alle forze di sicurezza civili", in coordinamento tra i ministeri dell'Interno e della Difesa nazionale e la Segreteria tecnica del Consiglio di sicurezza nazionale. Ciò ha portato alla creazione delle Task Force Kaminal, Maya, El Milagro, Zonale, Anti-Estorsione e Tematica.
- Accordo governativo 277-2013, che ha istituito la prima Task Force con militari, polizia ed elementi della Sovrintendenza dell'Amministrazione fiscale. Una seconda è stata creata con l'Accordo 141-2014, per operare in vari dipartimenti. La terza è stata istituita dall'Accordo governativo 1-2012 con elementi dell'Esercito e della Polizia civile nazionale. Un quarto, in base al 32-2016, sempre per i dipartimenti dell'interno, e un ultimo con sede nell'ovest del Paese.
- Accordo governativo 31-2015, che ha creato il Corpo di Riserva Speciale per la Sicurezza dei Cittadini (CERSC) e le Squadre di Sicurezza dei Cittadini con la missione di supportare le forze di sicurezza civile nelle loro funzioni di prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, alla criminalità comune e al ripristino della sicurezza interna.

Come contraltare a quanto sopra, varie richieste sociali e pressioni esterne hanno portato all'inizio del 2017 ad avviare un piano di riduzione dell'esercito (4.200 riservisti a sostegno della sicurezza dei cittadini), che doveva essere sostituito da circa 4.000 unità di polizia civile nazionale, fino a raggiungere 41.000 unità di polizia entro la fine dello stesso anno. Tuttavia, solo il 31 marzo 2018 questa collaborazione interistituzionale si è momentaneamente interrotta, forse favorita dalla visita

dell'ambasciatore degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite, Nikki Haley,¹⁶¹ fine marzo 2017 in Honduras e Guatemala.¹⁶² Dal 2018, tuttavia, la collaborazione è ripresa.

Ma non è stato l'unico avvertimento; le pressioni degli Stati Uniti sui Paesi centroamericani si sono ripetute, condizionando in particolare gli aiuti e la cooperazione fino a quando la corruzione e l'impunità persisteranno e il basso livello di governance non sarà migliorato: "La Camera dei Rappresentanti ha approvato un bilancio che limita il 60% dei fondi per il prossimo anno a El Salvador, Guatemala e Honduras che dimostrino di combattere il crimine nelle cariche pubbliche e l'impunità"(traduzione non ufficiale)¹⁶³.

La norma più recente per la cooperazione con l'esercito è il "Piano n. 30-2022. Operazione interistituzionale contro la criminalità", che si concentra su due dipartimenti (Guatemala ed Escuintla), dei ventidue in cui è politicamente diviso il territorio nazionale. Ufficialmente si giustifica perché:

Gli atti contro la vita e la proprietà che hanno colpito la popolazione in generale e in particolare quella che vive nel dipartimento di Guatemala e nei suoi comuni, corrispondenti alle sei stazioni di polizia del distretto centrale, che rappresentano un tasso di criminalità del 50%, sommati al tasso di criminalità del dipartimento di Escuintla, sotto la responsabilità della 31ª stazione di polizia, rappresentano il 14% del tasso di criminalità nazionale, relativo al tasso di criminalità accumulato durante l'anno 2022 (traduzione non ufficiale).

Il grafico seguente, "Tasso di omicidi per dipartimento 2022", mostra il tasso di criminalità in ogni dipartimento per l'anno 2022 e illustra graficamente le ragioni che hanno motivato il governo a scegliere i due dipartimenti inclusi nel piano, sia per i loro alti tassi (Guatemala con 35,09 e Escuintla con 42,79 per 100.000 abitanti) sia per la loro vicinanza alla capitale e l'interconnessione tra loro.

¹⁶¹ Vedi <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/02/23/embajadora-de-estados-unidos-ante-naciones-unidas-viajara-a-guatemala-y-honduras/>

¹⁶² <http://lahora.gt/patrullaje-del-ejercito-costaron-casi-q65-millones-dos-meses/> .

¹⁶³ <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/07/10/estados-unidos-se-endurece-y-condiciona-la-ayuda-a-centroamerica-a-que-se-investiguen-a-funcionarios-corrupotos/>

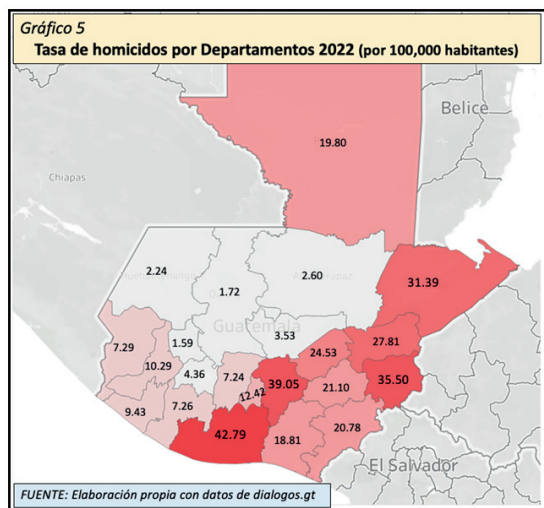


Gráfico 5
 Titolo: Tasso di omicidi per regione 2022 (per 10.000 abitanti)

L'introduzione al Piano lo spiega come segue:

Gli atti contro la vita e la proprietà che quest'anno hanno colpito la popolazione in generale e in particolare coloro che vivono nel dipartimento di Guatemala e nei suoi comuni, corrispondenti alla delimitazione di responsabilità delle sei stazioni di polizia del distretto centrale, che rappresentano un indice di incidenza criminale del 50%, sommato all'incidenza criminale del dipartimento di Escuintla, sotto la responsabilità della stazione di polizia 31, rappresenta il 14% dell'incidenza nazionale, totalizzando in queste regioni il 64% dei dati statistici a livello nazionale, relativi alla criminalità accumulata durante l'anno 2022 (traduzione non ufficiale).

E l'obiettivo generale del Piano fa riferimento a:

Attuare azioni tattiche e operative per contenere il tasso di crimini contro la vita e la proprietà, attraverso attività di prevenzione, investigative e operative; prioritarie e focalizzate sui luoghi con la più alta incidenza di crimini, riorientando le azioni della polizia e coordinandosi con l'esercito.

Sebbene il resto del documento sia considerato confidenziale,¹⁶⁴ e quindi non accessibile al pubblico, i risultati quantitativi sono noti secondo il rapporto dell'autorità corrispondente, che si riflettono nella Tabella 1: "Risultati ottenuti nell'applicazione del Piano 30-2022".

Nel complesso, i dati sono positivi, anche se, per quanto riguarda il concetto di "operazioni condotte", è difficile capire come questa quantità possa essere stata effettivamente portata a termine nel breve spazio di meno di settanta giorni, perché rappresenterebbe una media di 23.500 operazioni ogni ventiquattro ore, che richiede una forza molto più grande di quella attuale, oltre a una logistica significativa.

¹⁶⁴ La risposta del Ministero dell'Interno alla richiesta di informazioni pubbliche presentata è stata, ad eccezione di quanto indicato, che il resto del documento (praticamente tutto), è "informazione riservata ai sensi dell'articolo 22 numero 3 della Legge sull'accesso all'informazione pubblica; e segreto professionale ai sensi dell'articolo 12 numero 5 della Legge PNC".

Tabella 1
Risultati raggiunti nell'attuazione del Piano 30-2022 (dal 24 ottobre al 31 dicembre 2022, ripartizione per dipartimenti)

Fatti	GUATEMALA	ESCUINTLA	TOTALE
Arrestati	2,379	783	3,162
Armi sequestrate	203	51	254
Moto recuperate	88	28	116
Veicoli recuperati	91	21	112
TOTALE	2,761	883	3,644
OPERAZIONI EFFETTUATE	1,258,504	340,734	1,599,238

Fonte: Sottodirezione generale delle operazioni del PNC.

A causa della riservatezza del piano, non è possibile un'analisi dettagliata del contenuto e la valutazione di cifre diverse da quelle presentate.

Alcuni dei documenti citati fanno riferimento a una forza di polizia in fase di formazione/consolidamento. Questa affermazione non solo rende possibile la partecipazione dell'esercito alle missioni di sicurezza, ma mette in luce un sistema non ancora sufficientemente efficace e, di conseguenza, influisce sulla valutazione del successo nella lotta all'insicurezza.

In Guatemala ci sono circa 44.000 poliziotti nazionali, oltre alle polizie municipali che si dedicano principalmente al controllo e alla regolamentazione del traffico, il che rappresenta circa 250/260 poliziotti nazionali ogni 100.000 abitanti.¹⁶⁵ Tuttavia, molti di loro si dedicano alla gestione burocratica e ai servizi interni, nonché alla sicurezza di ambasciate, istituzioni varie, ecc. Anche se le cifre ufficiali non sono note, 9.000/10.000 uomini al giorno impegnati in missioni di sicurezza sono un numero accettabile.

In questo sforzo per aumentare il personale, il governo ha riferito: "A favore della sicurezza dei cittadini, nel corso del 2022, 1.606 nuovi agenti sono stati incorporati nella Polizia Civile Nazionale, il che contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo per la fine del mandato di questa amministrazione"(traduzione non ufficiale).¹⁶⁶

¹⁶⁵ In Europa, secondo il rapporto Eurostat, ci sono circa 300 poliziotti ogni 100.000 abitanti. Le raccomandazioni delle Nazioni Unite stimano che gli agenti di polizia dovrebbero essere 280.

¹⁶⁶ Rapporto governativo 2022. Dal 2013, la polizia ha aumentato il numero di agenti di 28.222 unità. Rapporto ufficiale richiesto al Ministero dell'Interno nell'aprile 2023.

4. Il caso particolare delle politiche di sicurezza in materia di migrazione, violenza di genere ed estorsione.

a. Migrazione

Durante l'amministrazione Trump negli Stati Uniti (USA) è stato firmato un accordo con il Guatemala chiamato "Paese terzo sicuro". La segretezza con cui è stato firmato e nascosto al pubblico non consente di analizzarne più che superficialmente il contenuto e le intenzioni. L'idea era, in sostanza, che i migranti diretti negli Stati Uniti sarebbero rimasti in territorio guatemalteco mentre la domanda di migrazione presentata in quel Paese veniva risolta. In questo modo si intendeva ridurre l'afflusso di migranti non legali attraverso i confini statunitensi e dirottare il problema verso i Paesi del Triangolo settentrionale centroamericano¹⁶⁷.

Le critiche al modello non si sono fatte attendere e si è sottolineato che il documento "fa riferimento diretto al trasferimento dei richiedenti protezione dagli Stati Uniti al Guatemala", trasformando il Paese "in una sorta di gigantesca prigione per i migranti salvadoregni, honduregni e anche di altre nazionalità che vogliono chiedere asilo negli Stati Uniti" (traduzione non ufficiale)¹⁶⁸.

Va ricordato che in quegli anni, dall'Honduras e dal Salvador, furono promosse diverse carovane di migranti che viaggiavano a piedi attraverso il territorio centroamericano e messicano fino a raggiungere il confine con gli Stati Uniti, mettendo in difficoltà il sistema migratorio statunitense, soprattutto per quanto riguarda il trattamento delle persone, in particolare dei minori, molti dei quali viaggiavano da soli.

Questo innesco, teoricamente sospeso dai nuovi governi - sia in Guatemala che negli Stati Uniti - non ha smesso di essere un problema di sicurezza che è stato risolto in altri modi. La visita ufficiale nel 2021 della vicepresidente Kamala Harris in Guatemala e Messico ha incorporato un discorso di amicizia, cooperazione e lotta alla corruzione, ma soprattutto di confronto con la migrazione, come hanno sottolineato molte analisi¹⁶⁹. Il problema migratorio non è stato ridotto, ma anzi, durante il dibattito elettorale statunitense, si è potuta diffondere l'idea (sbagliata) che i democratici al potere sarebbero stati

¹⁶⁷ Un Twitter degli archivi dell'amministrazione Trump ricorda quanto pubblicato a luglio 2019: Oggi il presidente Trump ha annunciato un accordo con il Guatemala su un Paese terzo sicuro che metterà fuori gioco i trafficanti di esseri umani e garantirà la sicurezza dei richiedenti asilo legittimi. En: <https://twitter.com/WhiteHouse45/status/1154861528539160576?s=20>

¹⁶⁸ In: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49173143#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20el%20documento,de%20%22tercer%20pa%C3%ADs%20seguro%22>

¹⁶⁹ In: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210605-eeuu-kamala-harris-viaje-guatemala-mexico-inmigracion>

più permissivi nei confronti dei migranti illegali, oltre ad altre speranze e necessità umane create dalla post-pandemia COVID-19.

La stessa ambasciata statunitense in Guatemala riporta ad oggi, sul suo sito ufficiale, un'unica frase in relazione alla migrazione che rende chiaro il quadro: "Non vale la pena rischiare la vita in un viaggio così pericoloso, per poi essere deportati immediatamente. È un viaggio inutile"(traduzione non ufficiale)¹⁷⁰. Questa è la prova della continuità della politica migratoria restrittiva.

Come rafforzamento della politica di sicurezza in questo settore, è stato approvato il Decreto 5-2022, che riforma e aggiorna la Legge sulla Migrazione, il cui obiettivo principale è quello di inasprire le pene detentive per le persone che si dedicano al contrabbando di esseri umani, soprattutto quando si tratta di bambini, donne incinte o gruppi organizzati, tra gli altri. A questo quadro giuridico si è aggiunta la presenza e il pattugliamento militare e di polizia ai punti di frontiera e nelle zone di transito, nonché l'individuazione dei migranti all'interno del territorio nazionale.

Dal punto di vista della sicurezza, va notato che all'interno del Paese non si è creato un clima particolarmente insicuro a causa del passaggio dei migranti, in quanto questi non soggiornano abitualmente nel territorio nazionale ma lo attraversano solo per recarsi in Messico. È stato possibile verificare e documentare che all'interno del territorio nazionale alcuni migranti sono stati oggetto di tangenti, ricatti e altre azioni illegali da parte di funzionari governativi o altre persone, il che convalida quanto esposto nel rapporto " Cultura politica della democrazia in El Salvador e nelle Americhe 2021: prendere la democrazia d'assalto" AmericasBarometer (2021):

In generale, la vittimizzazione per corruzione da parte della polizia è più comune rispetto a quella dei dipendenti pubblici, anche se alcuni cittadini, ad esempio quelli di Messico, Paraguay e Guatemala, hanno quasi la stessa probabilità di essere sollecitati per entrambi i tipi di tangenti (traduzione non ufficiale).

Inoltre, alla fine di aprile 2023, è stato emanato un Accordo dell'Autorità Nazionale Migratoria¹⁷¹ che istituisce i centri di assistenza ai migranti, il che potrebbe far pensare che sia in corso il trattenimento nel Paese di coloro che richiedono l'accoglienza negli Stati Uniti.

b. Violenza di genere

Un'altra delle politiche di sicurezza, già discussa e con dati esposti, è quella che affronta la violenza domestica e i crimini contro le donne in generale.

¹⁷⁰ En: <https://gt.usembassy.gov/es/vuelos-de-deportacion-expedita-un-proceso-ordenado-seguro-y-digno/>

¹⁷¹ Accordo dell'Autorità nazionale per la migrazione numero 002-2023. Pubblicato il 26 aprile 2023.

Molte iniziative sono state attuate nel Paese da diverse istituzioni pubbliche in una prospettiva di genere, anche se è necessario sottolineare che la violenza contro le donne rappresenta meno del 15% dei casi di omicidio, il che non ne riduce l'importanza, ma dimensiona il problema.

Tabella 2

Aggressioni alle donne				
ANNO	Morti violente		Violenza domestica	
	QUANTITÀ	TASSO	QUANTITÀ	TASSO
2013	654	8.6	1,773	23.3
2014	630	8	1.831	23.6
2015	601	7.6	1,640	20.8
2016	573	7.14	1,589	19.8
2017	593	7.3	1,131	13.86
2018	569	6.9	969	11.6
2019	552	6.5	787	9.33
2020	358	4	1,010	11.8
2021	413	4.75	927	10.66
2022	452	5.13	736	8.35

Fonte: IEPADES con dati PNC

La tabella "Aggressioni alle donne" mostra come, in generale, la violenza contro le donne abbia seguito una dinamica simile a quella indicata per il resto delle azioni violente e criminali. Una graduale diminuzione delle morti violente che ha raggiunto il punto più basso nel 2020 e che da allora ha iniziato una progressiva risalita, pur senza raggiungere le cifre degli anni peggiori.

Queste azioni criminali sono caratterizzate dal fatto che il 69% di esse è commesso in spazi pubblici, il 60% è compiuto dal convivente e il 24% da genitori, figli o fratelli, il che conferisce loro un carattere molto particolare e richiede interventi con precedenti denunce da parte di parenti stretti, e ciò rende difficile la successiva ratifica da parte della vittima.¹⁷²

Questa politica pubblica coinvolge non solo la polizia, ma anche la Procura della Repubblica e altre istituzioni e organizzazioni della società civile.

Va notato che si tratta di una politica pubblica richiesta da un ampio settore della popolazione nazionale e fortemente influenzata dall'ambiente internazionale, il che è uno dei motivi per cui riceve un'attenzione così particolare.

¹⁷² Analisi in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne. Su: <https://iepad.es/>

Le segnalazioni di Alba Keneth e Isabel Claudina sono due procedure che vengono diffuse quotidianamente attraverso le reti sociali e hanno un certo livello di successo e di accettazione tra la popolazione.¹⁷³

c. Estorsioni

I crimini legati all'estorsione sono aumentati, causando preoccupazione sociale. Alcune imprese hanno dovuto chiudere i battenti, soprattutto nelle aree di conflitto, e altre sono soggette a ingenti spese di estorsione da parte di gruppi di estorsori, molti dei quali legati a bande. La questione ha suscitato un interesse tale da entrare a far parte dell'attuale dibattito politico-elettorale e da provocare interventi specifici, anche se non sufficienti a porla come problema sociale urgente.¹⁷⁴

Dal 2017 si è registrato un forte aumento delle estorsioni, che ha portato a un raddoppio del numero annuale da allora, in particolare nel 2019, anno del COVID-19.

L'ultimo rapporto della Procura indica un aumento del 12% delle denunce di estorsione fino al 2023.

Riflessioni finali

Si può concludere che c'è stato uno sforzo nazionale, un po' tardivo ma finalmente realizzato, per creare la struttura operativo-giuridica di un sistema di sicurezza nazionale aggiornato dal 2008.

Nel quadro delle finalità e degli obiettivi delineati in questi documenti, e tenendo conto dei dati presentati, si può affermare che:

- Si è registrata una riduzione significativa e costante della violenza omicida dal 2009, quando il numero di vittime ha raggiunto il picco massimo.
- Il decremento indicato ha raggiunto il livello più basso nel 2020, con un tasso per 100.000 abitanti di 15,26. Da allora ha ripreso a salire leggermente fino a 17,19 nel 2022.
- Il Paese è passato da un livello "critico" di omicidi a un livello "alto", con una diminuzione dal 2018.
- Anche il numero di infortuni è stato ridotto e dal 2018 il passaggio dal livello "alto" è stato ridotto al livello "moderato".
- I furti e le rapine sono in calo dal 2012, con un livello di incidenza "basso" al momento.

¹⁷³ Tra il 1° aprile 2021 e il 31 marzo 2022 sono state attivate 1.614 segnalazioni Alba Keneth (bambini e adolescenti), di cui 1.382 (86% del totale) sono state disattivate perché risolte. Per quanto riguarda le segnalazioni Isabel-Claudina (donne scomparse), nello stesso periodo di tempo ne sono state attivate 1.627 e disattivate 1.461. Quarto rapporto annuale del MP. Periodo 2021-2022

¹⁷⁴ In: <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/11/Presentation-Estudio-Extorsiones-2020-vf.pdf>

- La violenza domestica e i reati sessuali sono a un livello "basso" con tendenze al ribasso dal 2014 e tassi di 4,7 per la prima e 1,3 per 100.000 abitanti per i secondi.
- Il numero di comuni che nel 2013 erano al livello "critico" (135) si è ridotto nel 2020 a 63, pari a circa il 18,5% del totale. Inoltre, 117 comuni (un terzo del totale) erano "liberi da violenza" nel 2022, rispetto ai 52 del 2013.
- L'estorsione è aumentata esponenzialmente dal 2016, rappresentando un grave problema di sicurezza.
- Nonostante i miglioramenti evidenziati dai dati sopra riportati, ci sono ancora municipalità con alti tassi di violenza che richiedono un'attenzione particolare da parte delle autorità responsabili. Un caso di apparente successo è il Piano 30-2022, i cui dati ad oggi suggeriscono che potrebbe essere un piano pilota da implementare in altre parti del Paese.
- La mancanza di fiducia nella polizia riduce la collaborazione dei cittadini e, di conseguenza, ha un impatto negativo sui risultati delle politiche di sicurezza pubblica. Una politica pubblica volta ad avvicinare polizia e cittadini e a migliorare l'immagine dell'istituzione potrebbe avere un impatto positivo sui risultati.
- Si stima che un'alta percentuale di agenti di polizia svolga missioni che non hanno un impatto diretto sulla sicurezza: ambasciate, scorte, protezione dei VIP, burocrazia e servizi all'interno dell'istituzione. Cercare un sistema alternativo di agenti che si occupino di questi compiti libererebbe una parte importante della forza che sarebbe disponibile per compiti specifici legati alla sicurezza pubblica.
- L'aumento dei requisiti per l'ingresso nelle forze di polizia, così come la formazione e il perfezionamento, avrebbero un impatto positivo sul miglioramento del fattore umano e delle prestazioni.
- L'esperienza acquisita dalla polizia dal 1996, alcune politiche portate avanti nel tempo, l'aumento del personale, l'acquisizione e l'uso di tecnologie moderne, l'apprendimento e le procedure standardizzate hanno sicuramente contribuito a questo successo nella riduzione della violenza.
- La polizia municipale si occupa esclusivamente della regolamentazione del traffico e della sorveglianza del mercato, spostando un carico di lavoro significativo relativo alla microcriminalità alla polizia nazionale. Questo ha un impatto negativo sulla percezione pubblica dell'efficacia della polizia. Le municipalità dovrebbero assumersi un maggior numero di compiti legati alla sicurezza dei cittadini, soprattutto per quanto riguarda i reati minori e le infrazioni, e liberare gli agenti della polizia nazionale per occuparsi di altri compiti di maggiore impatto pubblico.

- È necessario attuare una politica pubblica di percezione nell'ambito della sicurezza, intesa come una politica che abbia un impatto positivo sul miglioramento della sensazione del pubblico che la criminalità sia davvero in calo. Il numero ancora elevato di reati non riduce la sensazione quotidiana di una diminuzione e il cittadino finisce per percepire lo stesso effetto, di una situazione negativa, anno dopo anno, nonostante il miglioramento dei risultati.

III. COLOMBIA

CAPITOLO VI

POLITICHE PUBBLICHE DI SICUREZZA DEI CITTADINI IN COLOMBIA

*Gladys V Solarte y Pedro Páez Pirazán*¹⁷⁵

La sicurezza dei cittadini come politica pubblica deve basarsi sulla realtà, per questo la prima parte di questo capitolo è dedicata alla situazione attuale della Colombia in questo settore. Solo allora saremo in grado di presentare le politiche delle ultime due amministrazioni.

I. DIAGNOSI DELLA SITUAZIONE DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI IN COLOMBIA

Per l'approccio alle politiche pubbliche e le linee d'azione di un Paese, è necessario effettuare una diagnosi delle minacce, della convivenza tra i cittadini, della percezione della sicurezza da parte della popolazione e del contesto di protezione e prevenzione dei diritti umani in uno Stato, nonché della capacità dello Stato di fornire risposte assertive alle esigenze dei diversi settori della popolazione.

La Colombia si trova ad affrontare sfide enormi di fronte a minacce complesse per la sicurezza, derivanti dalla mutazione e dall'adattabilità delle organizzazioni criminali, che ha permesso loro di adattarsi alle condizioni di avanzamento, rafforzamento e proliferazione delle loro attività criminali, oltre alle minacce esterne legate all'instabilità politica e sociale dei Paesi confinanti e alla crisi migratoria che sta affrontando.

La minaccia più latente alla sicurezza nazionale è la presenza di Gruppi Armati Organizzati (GAO)¹⁷⁶, le cui azioni violente hanno gravemente compromesso i diritti della popolazione in diverse regioni del Paese.

Inoltre, secondo il Settore Difesa e Sicurezza¹⁷⁷, ci sono circa 23 Gruppi Delinquenziali Organizzati (acronimo spagnolo GDO) la cui attività criminale ha una portata regionale e sono bande che colpiscono città e comuni insieme alle strutture armate residue delle FARC.

Di fronte a queste minacce, i principali problemi di sicurezza che incidono sui diritti umani, sulla democrazia e sulla convivenza nel Paese sono stati identificati in cinque situazioni ad alto impatto, che il

¹⁷⁵ Consulente in materia di giustizia di transizione e post-conflitto e avvocato processuale presso la Giurisdizione speciale per la pace, nonché difensore militare ed esperto di contenzioso presso la giustizia di transizione colombiana ed ex funzionario della Camera di amnistia o di perdono della Giurisdizione speciale per la pace (Colombia).

¹⁷⁶ Il Consiglio di Sicurezza Nazionale nel luglio 2018 ha classificato in questa categoria il sedicente Esercito di Liberazione Nazionale (ELN), il Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros e le GAO residuali.

¹⁷⁷https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

governo deve affrontare e risolvere attraverso politiche pubbliche sulla sicurezza dei cittadini e del territorio, analizzate da due fonti affidabili:

- i) Analisi dell'impatto della violenza territoriale sui diritti umani fornita dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani alla fine dell'anno 2022, e
- ii) Analisi dei dati sulla violenza in Colombia, realizzata dall'osservatorio dei conflitti e dei diritti umani INDEPAZ tra il 2016 e il 2023.

I due rapporti coincidono in cinque (5) situazioni critiche di violazione dei diritti umani che compromettono in modo permanente e grave la sicurezza democratica in Colombia. Pertanto, viene analizzata ognuna di queste situazioni di violenza, i cui dati sono stati ottenuti dalla documentazione della situazione dei diritti umani nelle aree più colpite del Paese, dalle informazioni raccolte negli incontri con le vittime, le autorità statali, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni della società civile a livello locale, regionale e nazionale, includendo anche i reati minori che finiscono per compromettere la coesistenza pacifica in una società democratica.

SITUAZIONI DI VIOLENZA AD ALTO IMPATTO SULLA SICUREZZA DEI CITTADINI E SULLA VITA DEMOCRATICA IN COLOMBIA

1. OMICIDI DI LEADER SOCIALI

Ci sono alti livelli di violenza contro i difensori dei diritti umani. L'OHCHR ha ricevuto 256 segnalazioni di uccisioni di difensori dei diritti umani, di cui ha verificato che in 116 casi c'era un legame tra la loro morte e il loro lavoro in difesa dei diritti umani e che 140 erano inconcludenti¹⁷⁸, di questi, il 73% sarebbe stato eseguito da vari gruppi armati non statali concentrati nei dipartimenti di Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca e Putumayo. Il comune di Tumaco è stato il più colpito da azioni contro i leader negli ultimi cinque anni dalla firma dell'accordo di pace.

Il numero di omicidi di leader sociali è diminuito. Tuttavia, non è ancora possibile parlare di tendenze, considerando che nel 2022 si è registrato un aumento degli omicidi specificamente contro i membri dei Consigli di Azione Comunitaria, legati al controllo comunitario e territoriale esercitato da gruppi armati non statali e da assassinii su commissione, “sicariato”, (un modello decisivo con azioni di esternalizzazione), in particolare ad Arauca, Bolívar e Putumayo. Da 13 casi di questo tipo nel 202, il

¹⁷⁸ Nel 2022, l'Ufficio dell'Ombudsman ha documentato 215 omicidi di leader sociali, mentre l'INDEPAZ ha documentato 189 casi.

numero è salito a 52 nel 2022. Questi gruppi hanno anche usato la violenza contro le autorità indigene e afrodiscendenti, comprese le guardie indigene e cimarroni, per minare la loro autorità e i processi organizzativi in difesa della terra e dell'ambiente, l'opposizione ai megaprogetti, l'attuazione dell'Accordo di Pace e l'esercizio di denuncia della presenza di attori armati illegali.

I settori sociali più colpiti dagli omicidi sono il rurale e soprattutto il comunale, in alcuni casi per la difesa dell'attuazione dell'Accordo di Pace, per esempio per sostenere la sostituzione delle colture illecite; l'altro settore più colpito è quello indigeno, che porta avanti importanti processi di difesa del proprio territorio.

2. OMICIDI DEI FIRMATARI DEGLI ACCORDI DI PACE

In Colombia, nel 2022 sono stati uccisi cinquanta ex combattenti delle FARC-EP, portando il numero totale di uccisioni di ex combattenti dalla firma dell'Accordo di Pace a 355. Tuttavia, in termini percentuali, c'è stata una diminuzione di almeno il 55% rispetto all'anno più colpito (2019 con 78 uccisioni e 2022 con 43 uccisioni). Da parte sua, si prevede che nel 2023, in base ai fatti presentati, la tendenza alla diminuzione potrebbe continuare.

Le azioni ricorrenti continuano nei dipartimenti di Cauca, Nariño e Antioquia. Tuttavia, in dipartimenti come Caquetá, Putumayo e Meta si registrano significative manifestazioni di violenza contro i firmatari, legate a minacce e sfollamenti.

I comuni di Tumaco, Nariño e Ituango, Antioquia, sono quelli con il maggior numero di firmatari uccisi, il che coincide con le pressioni esercitate dai gruppi armati presenti in queste aree.

3. MASSACRI

Nel 2022, sono stati segnalati almeno 128 casi di possibili massacri, di cui 92 sono stati verificati, due sono ancora in fase di verifica e 34 sono stati considerati inconcludenti. Nei 92 massacri accertati, sono state registrate 321 vittime: 270 uomini, 30 donne, 14 bambini e 7 bambine. Inoltre, 27 vittime appartenevano a gruppi etnici: 23 indigeni e 4 afro-discendenti.

Nel caso dei massacri, si registra un aumento del 51% del numero di comuni colpiti tra il 2019 e il 2022. Le regioni più colpite sono stati Antioquia, che è il dipartimento più colpito da questi eventi, seguito da Cauca, Nariño, Valle del Cauca e Norte de Santander, che ha visto un aumento anche a causa di azioni concentrate nell'area metropolitana di Cúcuta. Il 27% delle vittime sono giovani tra i 18 e i 28 anni. A Tumaco (Nariño), tre membri del popolo Awá sono stati vittime di un massacro mentre si trovavano a

una riunione per pianificare azioni di opposizione alla coltivazione della coca nella zona. Nei casi verificati, i presunti responsabili erano principalmente organizzazioni criminali.

I dati dell'Osservatorio per i diritti umani e la difesa nazionale indicano che 103 membri delle forze di sicurezza sono stati uccisi da organizzazioni criminali e gruppi armati non statali nel 2022¹⁷⁹. A San Luis (Huila), sette poliziotti, alcuni di età inferiore ai venti anni, sono morti a settembre dopo essere stati vittime di un attacco da parte di un gruppo armato non statale.

4. SFOLLAMENTO FORZATO DI MASSA

L'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA) indica che, nel 2022, 82.862 persone (circa il 19% sono bambini) sono state sfollate e 102.395 confinate, mentre in tutto il 2021, 73.974 persone sono state sfollate e 65.685 confinate. Nel 2022, il 65% della popolazione sfollata e il 70% di coloro la cui mobilità è stata indebitamente limitata sono indigeni e afro-discendenti.

I dipartimenti più colpiti da sfollamenti e confinamenti sono Arauca, Cauca, Chocó, Nariño e Antioquia. Questi tipi di eventi sono perlopiù legati a scontri tra gruppi armati con un'ampia presenza territoriale, come AGC, ELN e dissidenti delle FARC-EP, oltre che al reclutamento forzato, nella volontà di aumentare il numero di combattenti e la loro presenza sul territorio nazionale.

Nel 2022, erano noti 115 casi di bambini e adolescenti reclutati da gruppi armati non statali (74 ragazzi, 37 ragazze, 4 senza informazioni sul sesso). Di questi, 20 sarebbero stati uccisi (11 ragazze e 9 ragazzi) e 12 ragazze avrebbero subito violenza sessuale.

La denuncia di queste violazioni e abusi è molto scarsa. Il debole accesso al cibo e a uno standard di vita adeguato, la mancanza di protezione dalla violenza di genere e la perdita culturale delle popolazioni etniche dovuta all'impatto del conflitto rendono i bambini più vulnerabili a queste pratiche.

La maggior parte dei casi noti è stata scoperta dalle istituzioni dopo il recupero, la morte o la fuga della persona e non al momento del reclutamento. Inoltre, gli stereotipi di genere spesso fanno sì che il reclutamento delle ragazze, soprattutto a scopo di sfruttamento sessuale, non venga riconosciuto come una violazione dei loro diritti, portando a un'azione istituzionale carente. D'altra parte, quando i bambini e gli adolescenti non accedono o rimangono nei percorsi di protezione, non c'è un follow-up istituzionale della loro situazione, il che li mette a rischio di essere nuovamente reclutati.

Nel caso delle popolazioni indigene e afro-discendenti, la violenza dei gruppi armati non statali e delle organizzazioni criminali, tra cui il mancato rispetto delle loro autorità, lo sfollamento e l'esproprio del

¹⁷⁹ Osservazioni dello Stato della Colombia, consegnate il 20 febbraio 2023.

territorio, influisce sulla loro sopravvivenza fisica e culturale, colpendo il 41% di tutte le vittime (almeno 10 famiglie o 50 persone). Questi gruppi li costringono a entrare in economie illegali e impongono restrizioni ai loro costumi, obbligandoli ad abbandonare le pratiche ancestrali che sono alla base del loro benessere, della loro identità culturale e della loro autonomia. I popoli hanno sviluppato varie forme di resistenza alle pressioni dei gruppi armati non statali e delle organizzazioni criminali.

Si registra una notevole riduzione degli spostamenti forzati di massa all'anno nel quinquennio successivo all'accordo di pace, con una media annuale (2017 - 2021) di 100.000 persone, rispetto ai 500.000 sfollati in media all'anno nel primo decennio del XXI secolo, ma dopo il 2021 si registra una tendenza all'aumento di questo tipo di eventi, in particolare nella regione del Pacifico.

5. REATI COMUNI CHE RIGUARDANO LA CITTADINANZA^{180 181}

Un'indagine di Coexistence and Citizen Security, CECA, (2019-2020), mostra un tasso di vittimizzazione¹⁸² della popolazione di età superiore ai 15 anni, di cui il 49% è stato commesso contro le donne e il 51% contro gli uomini, con reati raggruppati in base all'affezione, come segue: i) i furti corrispondono all'80% ii) gli omicidi con una tendenza a diminuire.

Alla domanda sui furti in casa, l'1,7% delle famiglie nel totale nazionale ha dichiarato di aver subito questo evento. D'altra parte, lo 0,9% delle famiglie nel totale nazionale ha riferito di aver subito un furto di bestiame o pollame. Per quanto riguarda il furto di persone, il 3,2% delle persone di 15 anni e più nel totale nazionale ha dichiarato di aver subito questo reato almeno una volta nel 2020. Sul totale delle persone che possedevano un veicolo nel 2020, il 4,3% ha dichiarato di aver subito un furto di tutto o parte del proprio veicolo o di un accessorio, per il totale nazionale.

L'alta incidenza dei furti di persone è motivo di preoccupazione. Nel primo semestre del 2019 sono stati registrati 58.092 furti di persone, il 17% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (49.049). Tra gennaio e giugno 2019, si sono verificati 9.836 furti nel Trans Milenio (54 al giorno) e 706 furti all'interno degli autobus SITP (4 al giorno); si sono inoltre registrati 5 furti al giorno negli autobus provvisori SITP (828 casi). Il trasporto pubblico ha rappresentato il 20% dei furti di persone.

¹⁸⁰ L'analisi è stata condotta nel Distretto Capitale di Bogotá, preso come campione significativo di questo tipo di crimine, per il fatto che in questa città converge il maggior numero di abitanti dei dipartimenti colombiani e per la multiculturalità che la metropoli ospita.

¹⁸¹ Dati del Dipartimento Amministrativo di Statistica DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portal/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>

¹⁸² Cerca di scoprire la frequenza e il tipo di reati di cui i cittadini sono vittime.

Gli omicidi hanno continuato a diminuire alla fine del 2022, passando da un tasso di 14,2 omicidi per 100.000 abitanti nel 2017 (1.150 casi) a 13,3 nel 2018 (1.089 casi), il tasso di omicidi più basso in città dal 1962. Nell'ultimo anno, il 52% di questi è stato commesso con un'arma da fuoco e il 42% con un coltello, con un aumento del 13% rispetto al 2014. Il 43% degli omicidi si è concentrato a Ciudad Bolívar, Kennedy e Bosa.

Nel 2020, il 7,5% delle persone di 15 anni e più ha subito almeno un reato per il totale nazionale; il 7,8% per la città principale e il 6,6% per il centro abitato e le aree rurali disperse. Includendo gli incidenti di sicurezza digitale, l'8,7% delle persone di 15 anni e più ha subito almeno un reato nel totale nazionale, mentre nelle città principali è stato del 9,2% e nel centro abitato e nelle zone rurali disperse del 6,9%.

Per affrontare questo tipo di criminalità, l'amministrazione del sindaco di Bogotá ha attuato una strategia globale che ha permesso alla città di fare progressi in termini di sicurezza, occupazione, giustizia e sana convivenza, cercando di ispirare fiducia e legittimità per vivere senza la percezione di insicurezza.

La prevenzione della vittimizzazione e dell'insicurezza è stata raggiunta aumentando il numero di agenti di polizia in città con 3.000 nuovi poliziotti, installando 8.486 telecamere di sicurezza e 1.626 fronti di sicurezza attivi, formando una squadra contro la multicriminalità che, con azioni congiunte tra il Distretto e varie organizzazioni, ha portato a 2.279 arresti e 464 bande smantellate negli ultimi tre anni.

Allo stesso modo, si sta lavorando per rafforzare le campagne educative associate alla segnalazione, in modo che la popolazione conosca e comprenda la differenza tra i canali di emergenza come la linea 123, il numero di cellulare del quadrante e il canale di segnalazione virtuale, oltre a rafforzare la sorveglianza dei luoghi pubblici da parte del Centro di comando, controllo, comunicazione e calcolo, che cerca di garantire il miglioramento degli indicatori di qualità della linea diretta. Le campagne dovrebbero privilegiare luoghi di diffusione come i telegiornali e i social network, in quanto sono i principali strumenti di formazione dell'opinione sugli elementi di sicurezza.

II. LA SICUREZZA DEI CITTADINI COME POLITICA PUBBLICA

Ai fini della presente analisi, sono state prese in considerazione le Politiche Quadro per la Coesistenza e la Sicurezza dei Cittadini¹⁸³ in vigore dal 2019 al 2022, sotto il governo di Iván Duque Márquez, contenute nelle Politiche di Difesa e Sicurezza, acronimo spagnolo PDS¹⁸⁴, e anche le politiche pubbliche del nuovo governo, tenendo conto che le elezioni presidenziali in Colombia si sono tenute il 19

¹⁸³ <https://www.policia.gov.co/politicas+públicas+de+seguridad+ciudadana+2019+a+2022&oq>

¹⁸⁴ https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

giugno 2022 e hanno portato all'elezione di Gustavo Petro come Presidente della Colombia, insieme a Francia Márquez, come vicepresidente. Sebbene Petro sia entrato in carica il 7 agosto 2022, il documento di politica di sicurezza pubblica per la Colombia è stato emesso solo fino al 25 aprile 2023, intitolato "Politiche di Sicurezza, Difesa e Convivenza Cittadina - Garanzie per la Vita e la Pace 2022-2026", dando inizio a un periodo di quattro anni di applicabilità in Colombia.

2.1. Politica quadro per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini 2019-2022

Obiettivo: costruire e mantenere le condizioni necessarie per l'esercizio dei diritti e delle libertà pubbliche, il rispetto della dignità umana e lo stato sociale di diritto, in un ambiente di convivenza democratica, pace e armonia con la natura.

Assi strategici: Cultura della legalità - Distruzione della criminalità - Innovazione, scienza e tecnologia - Cittadinanza attiva - Proiezione istituzionale.

Obiettivi politici selezionati

1. Garantire l'esercizio dei diritti e delle libertà degli individui e delle comunità, senza discriminazioni di alcun tipo.
2. Promuovere la cultura della legalità per la convivenza e incoraggiare la partecipazione civica per la sicurezza.
3. Distruggere la criminalità e le reti di valore delle economie criminali urbane e ridurre la criminalità, in particolare i reati che colpiscono la vita, la libertà e la proprietà.
4. Rafforzare l'efficacia dell'azione penale e la severità delle pene per i trasgressori.
5. Fornire una protezione rafforzata alle popolazioni colpite dalla violenza e dalla criminalità, in particolare ai bambini e agli adolescenti, alle donne, ai leader sociali e alle popolazioni indigene.
6. Ridurre il traffico e la commercializzazione di droga in ambito urbano
7. Smantellare i gruppi comuni di criminalità organizzata e i gruppi transnazionali di criminalità organizzata con presenza urbana e rurale.

Prevenzione

- La prevenzione comprende gli ambienti, i fattori, le condizioni e i rischi sociali rilevanti per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini.
- La prevenzione della polizia si concentra su quattro linee: 1. l'autocura (non vittimizzazione dei cittadini), 2. l'autoregolazione (incoraggia comportamenti adeguati da parte dei cittadini), 3. la

corresponsabilità (in modo che i cittadini comprendano le proprie responsabilità e i propri doveri in materia di sicurezza pubblica) e 4. la solidarietà (preoccupazione collettiva per la sicurezza di tutti).

Cultura della legalità e valori democratici

Educazione per promuovere la legalità e la convivenza:

- Il Sistema nazionale di convivenza e formazione scolastica per l'esercizio dei diritti umani, l'educazione alla sessualità e la prevenzione e mitigazione della violenza scolastica.
- L'educazione civica e l'educazione urbana per rafforzare i valori, l'etica e la cittadinanza dovrebbero essere integrate nei programmi di studio a tutti i livelli del sistema educativo, al fine di costruire una cultura della legalità e della convivenza.
- Sviluppare ambienti scolastici sicuri per la convivenza e la cittadinanza.
- Promuovere nei bambini e negli adolescenti competenze socio-emotive che ne rafforzino lo sviluppo, l'autonomia e la capacità di prendere decisioni assertive, come fattori fondamentali per la convivenza nella società e la costruzione del bene comune.
- Formare insegnanti e famiglie nello sviluppo e nell'accompagnamento di azioni di cura e autocura, nonché di competenze socio-emotive.
- Adattare gli standard nazionali per le competenze di cittadinanza e le linee guida curriculari per l'etica e i valori umani.
- Promuovere azioni che contribuiscano al rafforzamento del Sistema di Convivenza Scolastica, garantendo la formazione degli insegnanti, l'assistenza tecnica ai Comitati Territoriali di Convivenza, lo sviluppo di protocolli e percorsi di prevenzione e lo sviluppo di azioni di cura e autocura per bambini e adolescenti.

Articolazione istituzionale per una cultura della legalità e dei valori democratici:

- I governatori e i sindaci stabiliscono programmi permanenti per la diffusione del Codice nazionale di sicurezza e convivenza dei cittadini.
- Gli organismi di coordinamento interistituzionale per la convivenza e la sicurezza dei cittadini nei dipartimenti e nei comuni devono progettare e attuare strategie contro la violenza e la violazione dei diritti, soprattutto dei bambini, degli adolescenti e delle donne.
- Il Governo nazionale lancerà una campagna attraverso i media pubblici per rafforzare i valori democratici, la convivenza civile, il rispetto dei diritti altrui e il rispetto dell'autorità.

Trasformare gli ambienti

- Spazio pubblico ordinato e sicuro.
- Trasformazione nelle aree di paura e impunità.
- Ambiente sano e sicuro.

Partecipazione civica

- Rete di partecipazione civica.
- Dialogo con i cittadini per la coesistenza e la sicurezza.
- Partecipazione e azione collettiva

Salute mentale per la convivenza

Prevenzione dell'uso di sostanze stupefacenti:

- I governatori e i sindaci inseriranno nel Piano di Sviluppo Territoriale i programmi di protezione dei bambini e degli adolescenti dal consumo di droga. Integrare l'azione delle diverse segreterie ed entità dipartimentali e municipali, nonché assegnare budget e capacità istituzionali a questo scopo.
- Il Ministero dell'Interno coordinerà con gli uffici dei governatori e dei sindaci i programmi di diffusione delle informazioni sugli effetti del consumo di droga, dal punto di vista della convivenza e della sicurezza dei cittadini, finalizzati a prevenire il consumo e a promuovere la denuncia di coloro che sono coinvolti nel traffico e nella commercializzazione urbana di stupefacenti.
- Il Ministero della Giustizia e del Diritto valuterà l'efficacia dell'iniziativa di prevenzione dell'uso di sostanze psicoattive sul territorio nazionale sulla base degli indicatori di prevalenza dell'ultimo anno, che saranno generati dal Ministero della Salute e della Protezione Sociale. Gli indicatori saranno utilizzati per adeguare i programmi di prevenzione e presteranno particolare attenzione alla prevalenza nella popolazione scolastica e universitaria.
- Prevenzione del consumo di alcol da parte di bambini e adolescenti.
- Salute mentale per l'eliminazione di tutte le forme di violenza domestica.
- Cura delle prestazioni professionali del personale in uniforme della Polizia Nazionale.

Nuovo modello di sorveglianza e controllo per distretti, comuni e villaggi sicuri

Enfasi sulla sicurezza dei cittadini:

- Le autorità distrettuali e comunali devono adempiere ai loro obblighi costituzionali in termini di coesistenza e sicurezza dei cittadini, nonché di mantenimento dell'ordine pubblico.
- Con il sostegno del Ministero dell'Interno, sarà promossa l'adozione dei gestori della coesistenza. Professionalizzare il servizio di sorveglianza della polizia:
 - Unificazione dei protocolli di polizia e maggiore fiducia nell'autorità della polizia.
 - Il servizio di polizia sarà rafforzato per anticipare le minacce alla sicurezza dei cittadini e per comprendere e caratterizzare i rischi sociali e situazionali in ogni contesto.
 - Il servizio di polizia deve essere incentrato sulla sicurezza dei cittadini e deve essere pianificato con risorse tecnologiche e innovazioni per aumentare l'efficacia e l'efficienza della polizia.
- Sorveglianza e controllo efficaci nei distretti, nei comuni e nei villaggi:
 - L'organizzazione del servizio di polizia dovrebbe basarsi sulle prove e sull'analisi del comportamento criminale. L'assegnazione di nuove aree di polizia, la tempistica del servizio, la modalità di polizia, la sua composizione e tutti gli altri aspetti rilevanti dipenderanno dalla realtà di ciascun contesto.
 - Le zone di sorveglianza e controllo saranno regolate dinamicamente. Le loro dimensioni cambieranno in base alla concentrazione di reati, fenomeni e comportamenti contrari alla convivenza.
 - La modifica del numero di zone di monitoraggio e controllo e delle loro dimensioni sarà regolata in base a una diagnosi periodica.
 - La progettazione delle zone di sorveglianza e controllo sarà un esercizio svolto dai comandanti delle stazioni, con una metodologia rigorosa ma adattabile e sempre sotto la supervisione della Direzione per la Sicurezza dei Cittadini della Polizia Nazionale.
 - Il comandante di stazione deve differenziare i territori e le zone, tenendo conto della presenza di reti criminali di valore, della commissione di reati e delle condizioni ad essi associate.
 - Allo stesso tempo, deve essere in grado di anticipare, con capacità di intelligence e di analisi, gli scenari in cui è probabile che si verifichino reati, e di dispiegare la sorveglianza e il controllo di conseguenza.
 - Promuoverà inoltre il recupero delle aree di paura e impunità attraverso operazioni e pattugliamenti prioritari e mirati.
 - Nelle aree di paura e impunità, tutte le forme e le specializzazioni della polizia dovrebbero essere concentrate e mantenute fino a quando le organizzazioni criminali non saranno state smantellate e la rete

del valore dei proventi criminali non sarà stata interrotta. L'attività di polizia non è sufficiente se non si raggiunge un controllo efficace degli spazi, che richiede il raggiungimento di entrambi gli obiettivi.

- Dare priorità ai parchi, alle piazze e ai dintorni delle università, delle scuole e dei college per evitare che diventino luoghi di spaccio e consumo di droga.
- Il modello dovrebbe integrare la rete di partecipazione civica, le società di sicurezza e sorveglianza private e le diverse forme di organizzazione dei cittadini che esistono nelle comunità, nel quadro della Costituzione.
- La Polizia nazionale addestrerà gli agenti all'uso di armi non letali. Ciò consentirà l'uso di un'arma che migliora la capacità di risposta e protegge meglio i cittadini, lasciando le armi letali come ultima risorsa per l'uso della forza, in conformità con la giurisprudenza costituzionale.

Trasporto di massa:

- Il trasporto di massa è una questione critica di spazio pubblico, coesistenza e sicurezza pubblica. Le amministrazioni comunali devono sviluppare piani per il trasporto pubblico che siano ordinati e rispettosi degli utenti. Occorre promuovere le regole di convivenza e di rispetto in questi spazi.
- La progettazione dei sistemi di trasporto di massa e la sostituzione della flotta di veicoli dovrebbero prendere in considerazione misure volte a garantire la sicurezza degli utenti, come l'installazione di videocamere, pulsanti antipanico e il coordinamento con servizi di sicurezza e sorveglianza privati.
- Un controllo efficace dell'accesso e dell'uscita degli utenti da e verso il sistema di trasporto di massa è una priorità, sia nella sua progettazione che nel suo funzionamento.

Intelligence e indagini criminali per l'anticipazione e l'interruzione della criminalità

Intelligenza e contro-intelligenza per la sicurezza dei cittadini:

- La Polizia nazionale rafforzerà le proprie capacità di intelligenza e controspionaggio per quanto riguarda la conoscenza dei fenomeni criminali associati alla sicurezza dei cittadini, al fine di anticiparne l'espansione o la comparsa nei distretti, nei comuni e nei villaggi.

Rafforzare le indagini penali:

- Verrà progettato e attuato un programma per rafforzare la capacità della polizia giudiziaria in termini di numero, formazione e risorse scientifiche e tecnologiche.

- I Ministeri dell'Interno e della Difesa nazionale stabiliranno meccanismi che consentano alle entità territoriali di contribuire con risorse al rafforzamento delle capacità di polizia giudiziaria, come l'acquisizione di attrezzature, forniture e formazione di talenti umani specializzati, tra gli altri.
 - La Polizia Nazionale, attraverso la Direzione Nazionale delle Scuole, stabilirà un piano di formazione volto a formare gli investigatori del servizio di investigazione criminale in azioni specializzate, al fine di accreditare le loro competenze e quindi aumentare l'efficacia delle udienze pubbliche nel quadro del sistema penale di accusa orale.
- Articolazione dell'intelligence e dell'investigazione criminale.

Tecnologia per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini

Telecamere per migliorare la coesistenza e la sicurezza pubblica:

- Telecamere per migliorare la sorveglianza e il controllo.
- Telecamere di riconoscimento facciale per i procedimenti penali.
- Telecamere focalizzate nei punti critici delle città.
- Telecamere integrate nei processi organizzativi.
- Telecamere con software specializzato per l'identificazione dei veicoli e il riconoscimento delle targhe.
- Telecamere per le procedure di polizia per aumentare la tutela dei diritti umani.

Aeromobili a pilotaggio remoto, "droni", per la sorveglianza di distretti, comuni e villaggi:

- Le autorità locali possono acquistare velivoli senza pilota per equipaggiare le stazioni di polizia al fine di aumentare la sorveglianza degli hotspot. Il centro di comando del servizio di sorveglianza della polizia è la stazione di polizia.
- Un piano di volo sarà elaborato dal Centro di Informazione Strategica della Polizia Sezionale – acronimo spagnolo CIEPS-, in coordinamento con il servizio aereo della Polizia Nazionale e la stazione corrispondente, in conformità con i requisiti legali stabiliti.

Tecnologia per prevenire e rispondere in modo più rapido ed efficace:

- È necessario rafforzare le capacità analitiche dell'Osservatorio sulla criminalità e del Centro nazionale di analisi criminale della DIJIN.
- Processi e software specializzati nella misurazione dei tempi di risposta alle richieste dei cittadini e dei servizi sanitari.

- Strategica della Polizia Sezionale -CIEPS-, come strumento utile per la georeferenziazione e l'individuazione della criminalità a livello territoriale, in modo da poter programmare meglio l'attività di polizia e realizzare azioni di prevenzione localizzate.
- Il Governo nazionale rafforzerà le capacità tecnologiche per generare migliori statistiche di polizia, giudiziarie, penitenziarie, stradali e correttive, al fine di progettare indicatori per la gestione della convivenza e della sicurezza dei cittadini.

Cittadini sicuri dal punto di vista informatico

- Prevenzione del crimine nel cyberspazio.
- Perseguire i criminali informatici.
- Coordinamento istituzionale contro la criminalità informatica.

Disarmo generale

- Le armi non sono un diritto.
- Perseguire il possesso e il porto illegale di armi.
- Controllo efficace delle armi con permessi

Concentrazione sui reati ad alto impatto

- Riduzione sostenuta e irreversibile degli omicidi.
- Negare gli spazi per il traffico urbano e il consumo di droga.
- Sconfiggere il furto in tutte le sue forme.
- Rafforzare il perseguimento e la punizione severa dei crimini contro la libertà.

Sicurezza dei cittadini per le popolazioni più a rischio

- Protezione dei bambini e degli adolescenti.
- Protezione delle donne dalla violenza.
- Protezione dei leader sociali.
- Protezione delle persone con disabilità.
- Garanzia dei diritti della comunità LGBT per una coesistenza pacifica.
- Attuazione di misure contro la xenofobia.

Sicurezza dei cittadini nelle campagne

- Sistema integrato di sicurezza rurale.
- Integrazione delle capacità della Polizia Nazionale e delle Forze Armate: la sicurezza nei centri urbani è responsabilità della Polizia Nazionale, mentre nelle aree rurali è responsabilità sia della Polizia che delle Forze Armate, nell'ambito delle loro competenze e nel rispetto della distinzione dei ruoli e delle missioni.

Modelli etnici di coesistenza

- Riconoscimento dei modelli di convivenza e sicurezza delle popolazioni indigene.
- Protocolli di rapporto.

Rafforzare la giustizia e la coesistenza

Modelli di giustizia locale e rurale: metodi alternativi di risoluzione dei conflitti.

- Giustizia formale.
- Giustizia etnica.
- Giustizia riparativa.
- Giustizia transizionale.

Centri di giustizia integrata.

Capacità carceraria.

Diritto di protesta e controllo dei disordini

- I governatori e i sindaci, in quanto prime autorità di polizia nei dipartimenti, nei distretti e nei comuni, devono garantire il diritto alla protesta, facilitando le espressioni pacifiche dei cittadini nell'esercizio di questo diritto.
- La Polizia nazionale deve svolgere il suo ruolo costituzionale in relazione alle manifestazioni che costituiscono un esercizio del diritto di protesta, con particolare attenzione alla protezione e alla garanzia di tale diritto.
- Disordini, atti di violenza, vandalismo non costituiscono il diritto di protestare, ma piuttosto un comportamento che pregiudica l'esercizio di questo diritto, così come i diritti degli altri cittadini. Spetta alla Polizia nazionale intervenire in questi eventi per difendere il diritto di protesta e tutelare i diritti dei cittadini.

Assistenza militare

- Natura eccezionale.
- Natura temporanea.
- Decisione presidenziale

Nuova architettura istituzionale per la coesistenza e la sicurezza

- Responsabilità istituzionale in materia di coesistenza e sicurezza dei cittadini.
- Consiglio nazionale per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini.
- Organi territoriali per la convivenza e la sicurezza dei cittadini.
- Segreterie di sicurezza.
- Articolazione con il Consiglio nazionale di sicurezza.
- Consiglio presidenziale per la sicurezza nazionale.

2.2. Politica di sicurezza, difesa e convivenza con i cittadini - Garanzie per la vita e la pace 2022-2026

Si tratta di un approccio alla sicurezza che governerà la Colombia per i prossimi anni, emanato dall'attuale governo il 25 aprile 2023 e attualmente in fase di diffusione per la sua attuazione.

La politica di sicurezza, difesa e convivenza dei cittadini "Garanzie per la vita e la pace. 2022-2026" si basa sul concetto di sicurezza umana e il suo scopo principale è la protezione della vita.

La sfida per il settore della Difesa e della Sicurezza è quella di sviluppare e implementare azioni incentrate sulla persona umana, in modo multisettoriale, contestualizzato, completo e preventivo, al fine di proteggere la vita negli ambienti urbani e in particolare rurali, attraverso la prevenzione, la dissuasione, la persecuzione e la lotta al controllo sociale che le organizzazioni criminali nazionali e transnazionali esercitano sulle aree rurali e sui centri urbani.

Obiettivi specifici accompagnati da strategie e azioni che faranno leva sul loro processo di attuazione:

1. Garantire condizioni di sicurezza e protezione della vita, dell'integrità personale e del patrimonio, con particolare attenzione ai territori in conflitto con le organizzazioni criminali.
2. Contenere la deforestazione e contribuire alla protezione e alla conservazione della biodiversità e delle risorse idriche.
3. Salvaguardare l'integrità territoriale, la sovranità, l'indipendenza nazionale e l'ordine costituzionale.

4. Rafforzare il talento umano, la legittimità e la capacità delle forze di sicurezza di sostenere la trasformazione dei territori.

Attraverso il Piano Strategico di Settore (acronimo spagnolo PES) 2022-2026, la tabella di marcia per la pianificazione strategica del settore Sicurezza e Difesa, saranno monitorati i progressi e la realizzazione degli obiettivi proposti.

1. Quadro strategico

L'attuale Politica di Sicurezza, Difesa e Convivenza con i Cittadini fonda la sua ragion d'essere sul concetto di sicurezza umana che, secondo la Legge 2272 del 2022 (Legge sulla Pace Totale), è stata concepita per: “[...] proteggere le persone, la natura e gli esseri senzienti, in modo tale da potenziare le libertà umane e la piena realizzazione dell'essere umano attraverso la creazione di politiche sociali, ambientali, economiche, culturali e di applicazione della legge che, insieme, forniscano agli esseri umani i capisaldi della sopravvivenza, del sostentamento e della dignità” (traduzione non ufficiale).

2. Diagnosi

Il governo nazionale riconosce come uno dei suoi principali problemi di sicurezza le trasgressioni umanitarie che si verificano soprattutto nelle aree rurali del Paese, violazioni del diritto umanitario internazionale causate da gruppi armati illegali.

Un elemento comune è stato riscontrato nell'urgente necessità di affrontare, in via prioritaria, il problema dell'insicurezza nelle aree rurali. Tra i punti da evidenziare, a seguito delle discussioni nazionali e regionali tenutesi nei territori, ci sono i seguenti:

- » Persistenza e aumento delle violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale a seguito dell'espansione e della ricomposizione degli attori armati illegali nelle aree rurali e nelle zone di confine.
- » Frammentazione ed esternalizzazione degli attori armati illegali, che generano nuove dinamiche di controllo sociale, economico, culturale, ambientale e territoriale.
- » Particolare impatto sulle donne povere capofamiglia, che vengono utilizzate come anelli deboli nelle catene criminali, come il traffico di droga.
- » Diversificazione delle rendite delle economie illegali e transizione verso le economie legali, con un maggiore sfruttamento del carbone e dell'oro, dell'allevamento, dell'agroindustria, del turismo, della terra, dell'edilizia, ecc.
- » Aumento delle reti di traffico di esseri umani, sfruttamento sessuale delle donne migranti, utilizzo della manodopera migrante nelle economie illegali, che richiedono un maggiore controllo dell'apertura delle frontiere.

» Aumento medio annuo della coltivazione di coca, aumento della produttività, nuove tecniche di produzione.

3. Principi

1. Protezione effettiva. Le strategie, le operazioni, gli interventi e le altre azioni di questa politica devono avere un rapporto misurabile con il risultato, sempre orientato al raggiungimento dell'obiettivo di questa politica: la protezione della vita.

2. Adattabilità. Adattare le strategie e i mezzi alle mutevoli realtà delle minacce, leggendo in modo appropriato i contesti territoriali e urbani e rendendo più flessibili gli accordi sul campo.

3. Differenziazione e definizione delle priorità. Differenziare gli attori sociali sul territorio, in base ai loro livelli di rischio e in base alla situazione mutevole della vulnerabilità e dei pericoli. Ciò implica la necessità di dare priorità ai territori rurali e urbani.

4. Obiettivi

Obiettivo generale: proteggere la vita di tutti gli abitanti del Paese creando condizioni di sicurezza negli ambienti urbani e soprattutto rurali, e recuperando il controllo del territorio per liberare la società dalla violenza.

Obiettivi specifici. 1. Garantire condizioni di sicurezza e protezione della vita, dell'integrità personale e del patrimonio, con particolare attenzione ai territori contesi tra organizzazioni criminali. 2. Contenere la deforestazione e contribuire alla protezione e alla conservazione della biodiversità e delle risorse idriche. 3. Salvaguardare l'integrità territoriale, la sovranità, l'indipendenza nazionale e l'ordine costituzionale. 4. Rafforzare il talento umano, la legittimità e la capacità delle forze di sicurezza di sostenere la trasformazione dei territori.

Strategie per le condizioni di sicurezza e protezione

STRATEGIA PER LE CONDIZIONI DI SICUREZZA E PROTEZIONE: fornire condizioni di sicurezza e protezione per la vita, l'integrità personale e il patrimonio, con particolare attenzione ai territori contesi dalle organizzazioni criminali. Questa politica si concentra sulla lotta alla criminalità multipla e i suoi effetti più significativi includono: l'eliminazione della violenza contro la popolazione civile e il pieno esercizio dello Stato sociale e dello Stato di diritto nei territori.

STRATEGIA PER AVANZARE IL NUOVO MODELLO DI ARTICOLAZIONE TRA NAZIONE E TERRITORIO: Partecipare, attraverso la Polizia Nazionale, alla progettazione e alla formulazione di piani globali per la sicurezza e la convivenza con i cittadini, che consentano di rafforzare le capacità in termini di prevenzione e servizio di polizia. Proseguire e rafforzare l'attuazione della legge 1801 del

2016, Codice nazionale della sicurezza e della convivenza dei cittadini (Congresso della Repubblica, 2016), in coordinamento con le altre istituzioni e autorità responsabili.

STRATEGIE PER LA PROTEZIONE E LA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ E DELLE RISORSE IDRICHE: contenere la deforestazione e contribuire alla protezione e alla conservazione della biodiversità e delle risorse idriche, azioni per la difesa e la tutela dell'ambiente, dei suoi ecosistemi e delle specie che lo compongono, in conformità con la missione della Forza Pubblica e il suo ruolo di contribuire alla conservazione delle risorse naturali.

STRATEGIA PER CONTRIBUIRE ALLA GESTIONE DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO E ALLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE: Riconoscendo l'importanza della gestione del cambiamento climatico e l'importanza di attuare azioni per la protezione dell'ambiente, il Settore Sicurezza e Difesa contribuirà a questa strategia attraverso una "Strategia nazionale marittima e fluviale", che consoliderà la Colombia come potenza bio-oceanica e attaccherà, colpirà e indebolirà i nodi strategici dei sistemi criminali che interessano le vie d'acqua del Paese.

STRATEGIA DI COMBATTIMENTO DELL'ESPLORAZIONE ILLECITA DEI DEPOSITI MINERARI Lo sfruttamento illegale dei giacimenti minerari da parte di gruppi armati illegali, come presentato nella diagnosi di questa politica, ha avuto un impatto negativo sull'ambiente, in particolare sulle fonti d'acqua e, di conseguenza, sugli ecosistemi in cui si svolgono queste attività criminali.

STRATEGIA PER PROMUOVERE UN'AGENDA INTERNAZIONALE PER IL SETTORE DELLA SICUREZZA E DELLA DIFESA: continuare a rafforzare le relazioni bilaterali e multilaterali con i Paesi limitrofi e con i partner tradizionali, creando alleanze strategiche che permettano di dare una risposta globale agli interessi comuni, sarà un aspetto fondamentale per progredire verso il raggiungimento degli obiettivi di questa politica.

STRATEGIA DI SUPPORTO AL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE DEI TERRITORI: Tenendo conto delle capacità delle Forze Armate e delle compagnie settoriali, nonché della loro capacità di dispiegamento sul territorio, il Settore Difesa e Sicurezza metterà in campo azioni, in coordinamento con altri enti statali, per contribuire ai processi di trasformazione territoriale al fine di promuovere la generazione di sviluppo economico, sociale, culturale ed etnico.

PROGRAMMI DI FORMAZIONE DELLA POLIZIA NAZIONALE SUI TEMI DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI¹⁸⁵

¹⁸⁵ <https://policia.edu.co/estudios-en-servicio-de-policia/>

Programma curriculare erogato dalla DIEPO - Direzione dell'Educazione della Polizia della Colombia, questi programmi necessitano di adeguamenti in base alla nuova politica di sicurezza - Pace totale e sicurezza umana.

I seguenti programmi di formazione sono a disposizione della Polizia Nazionale, per la cui consultazione si rimanda all'Allegato 3 che contiene i contenuti, gli obiettivi, le competenze e la struttura accademica.

1. DIPLOMA IN COESISTENZA, SICUREZZA DEI CITTADINI E PREVENZIONE.
2. DIPLOMA IN SICUREZZA DEI CITTADINI E POLITICHE PUBBLICHE.
3. DIPLOMA IN POLIZIA, SICUREZZA PUBBLICA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Ricapitolando, questa è la risposta dello Stato colombiano alle criticità della violenza e della (in)sicurezza pubblica nella sua società.

CAPITOLO VII

LA SICUREZZA DEI CITTADINI NELLA RURALITÀ COLOMBIANA: POLITICHE INSUFFICIENTI DI SICUREZZA E COESISTENZA DEI CITTADINI E PROPOSTA DI ANALISI SPAZIALE DEI CONTESTI PER LA LORO COMPRESIONE

*Pedro Arenas, Isaac de León Beltrán, Santiago Garre y Boris Ramírez*¹⁸⁶

Introduzione

La Colombia ha una delle geografie rurali più aspre e difficili del mondo. Questa condizione è stata osservata come una delle minacce di prima generazione alla sicurezza umana¹⁸⁷ e un fattore chiave per la proliferazione di attori armati sovversivi come le Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) - oggi un partito politico chiamato COMUNES - e l'ancora attivo Ejército de Liberación Nacional (ELN), per citare due esempi. Anche la mancanza di sviluppo delle infrastrutture stradali e di connettività nelle zone rurali della Colombia è un fattore chiave per la proliferazione delle economie illecite che, come ha descritto Skaperdas¹⁸⁸, è un fattore determinante nella politica economica della criminalità organizzata.

Per questi motivi, si è ritenuto interessante analizzare le politiche pubbliche in materia di sicurezza e di convivenza tra cittadini, al fine di dimostrare se i governi nazionali siano stati in grado di incorporare la variabile rurale e la sua diversità come elemento chiave nella fornitura del bene pubblico della sicurezza. L'analisi delle politiche pubbliche è seguita da un'analisi spaziale del contesto criminale negli ambienti rurali della Colombia. Questa analisi ha diversi scopi: in primo luogo, fornire una panoramica dei principali problemi criminali che interessano la geografia rurale del Paese andino e che dovrebbero essere affrontati dalla Direzione dei Carabineros e della Protezione Ambientale della Polizia Nazionale (DICAR-PONAL). In secondo luogo, questa analisi costruisce, sia per i decisori che per la DICAR, una serie di linee guida strategiche per affrontare i problemi di sicurezza rurale e di convivenza con i

¹⁸⁶Cofondatore della Viso Mutop Corporation, ex sindaco di San José del Guaviare in Colombia ed ex deputato colombiano; ingegnere industriale, filosofo ed economista, master in econometria e dottorato in sociologia giuridica; laurea in giurisprudenza presso l'Università Pompeu Fabra di Barcellona, laurea in scienze politiche e amministrazione presso l'Università Carlos III di Madrid; ingegnere industriale e catastale presso l'Università Francisco José de Caldas, codice ORCID:0000-0003-4302-1269, rispettivamente.

¹⁸⁷Rodríguez, E. M. 2009. «Seguridad Humana para Colombia. Del enfoque normativo al cambio sustantivo.» *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Repensar la Democracia, Inclusión y Diversidad. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Málaga (Reino de España).

¹⁸⁸Skaperdas, S. 2001. «The political economy of organized crime: providing protection when the state does not.» *Economics of Governance*, vol. 2 No. 3 173-202.

cittadini, nonché per ottimizzare il dispiegamento delle forze disponibili della stessa direzione. Infine, l'esame spaziale permette di identificare i cluster della criminalità organizzata in cui si registrano alti livelli di convergenza delle diverse economie illecite presenti nelle aree rurali. Sulla base dell'identificazione di queste enclave in cui gli ecosistemi criminali hanno proliferato in modo sostanziale, viene proposta un'analisi della fiducia istituzionale. L'obiettivo è quello di analizzare se il servizio di polizia rurale è in grado di generare la fiducia dei cittadini nelle forze di polizia impiegate nei contesti rurali in cui sono presenti economie criminali.

Ipotesi e metodologia di ricerca

La Colombia si trova a un bivio storico. L'attuale situazione politica è incentrata sul processo di costruzione della Pace Totale e, parallelamente, sull'attuazione della riforma rurale globale contenuta nel punto uno dell'Accordo di Pace raggiunto con le FARC-EP¹⁸⁹. In questo contesto, la ruralità è il fattore determinante per il successo o il fallimento di qualsiasi tentativo di generare le condizioni che consentano la costruzione di una pace stabile e duratura.

Alla luce di quanto detto, si ritiene essenziale esaminare le politiche pubbliche in materia di sicurezza e convivenza per capire se la dimensione problematica¹⁹⁰ dei contesti rurali sia stata integrata nella loro formulazione. Inoltre, l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche è concepita come una disciplina della scienza politica¹⁹¹ che permette di affermare se gli strumenti formulati, intesi come risultato,¹⁹² siano stati capaci di comprendere e integrare i contesti rurali e i loro problemi di sicurezza. Infine, da un approccio eminentemente descrittivo, si vuole analizzare e generare conoscenza sulla possibilità che queste politiche pubbliche siano state in grado di fornire gli elementi che Ordóñez-Matamoros¹⁹³ identifica come chiave per affrontare il problema pubblico: la competenza istituzionale, la disponibilità di risorse tempestive o adeguate e la volontà politica di fornire una soluzione. Alcune delle domande di ricerca poste in questo documento ruotano attorno a questi temi: le recenti politiche pubbliche in materia di difesa, sicurezza e convivenza rispondono alle sfide poste dalla Colombia rurale? Gli strumenti di

¹⁸⁹ Oficina del Alto Comisionado de Paz. 2016. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana: Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP. Paz Total es una apuesta de la política pública del actual gobierno que adelanta mesas de negociación con grupos armados distintos a las FARC EP. Nota de los autores.

¹⁹⁰ Dubnick, M.J. & Bardes, B.A. 1983. *Thinking about public policy, a problem-solving approach*. John Wiley and Sons.

¹⁹¹ Roth, A.N. 2002. *Políticas públicas: formación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

¹⁹² Parsons, W. 2007. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. México: FLACSO, sede académica de México.

¹⁹³ Ordóñez-Matamoros, G. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

politica pubblica dispongono delle risorse adeguate per integrare i problemi di sicurezza nei contesti rurali del Paese?

Alla luce di quanto detto, vale la pena di chiarire la necessità di fare alcune osservazioni concettuali. Se da un lato è chiaro che in termini concettuali esiste una netta delimitazione tra i concetti di sicurezza nazionale e sicurezza e convivenza dei cittadini, dall'altro, in termini pratici e nel caso specifico della Colombia, i confini sono difficili da apprezzare. Inoltre, se si passa alla concettualizzazione operata dalle politiche pubbliche, la confusione è ancora maggiore. Come sottolinea Hugo Acero¹⁹⁴, il lungo conflitto armato della Colombia e gli alti livelli di criminalità organizzata hanno portato a un approccio ricorrente che integra le risposte di polizia e militari ai problemi di sicurezza e di convivenza con i cittadini. A tal punto che, per decenni, la capacità di generare strategie preventive è stata ignorata a livello normativo e di politiche pubbliche, e il ruolo primario che le forze di sicurezza hanno sistematicamente svolto nell'affrontare i problemi di sicurezza è stato relegato in secondo piano. Questo ha portato a una sorta di forza pubblica altamente militarizzata che ha privilegiato l'uso legittimo della violenza rispetto a politiche di sviluppo che integrassero le richieste dei cittadini e attivassero meccanismi di prevenzione sociale della violenza e del crimine. Lo stesso Acero afferma che in Colombia "è prevalsa una visione particolare che ha privilegiato l'uso legittimo delle armi, la risoluzione violenta dei conflitti e le risposte coercitive a questi problemi e in alcuni casi ai conflitti sociali, tralasciando le azioni preventive e integrali"(traduzione non ufficiale).

Tutto ciò ha fatto sì che, così come nella maggior parte dei Paesi del mondo esiste una chiara divisione tra minacce alla sicurezza nazionale e minacce alla sicurezza e alla convivenza dei cittadini, il caso colombiano non rispetta questo confine concettuale né in teoria né in pratica nella fornitura del bene pubblico della sicurezza. Ciò ha comportato l'assegnazione di funzioni e competenze non classiche alle Forze Armate e alla Polizia Nazionale. Questo spiega perché troviamo unità di polizia che sviluppano capacità quasi militari e unità di forze militari che svolgono funzioni di polizia.

Di conseguenza, l'analisi delle politiche pubbliche non può essere ridotta alla politica di sicurezza e coesistenza dei cittadini, ma prescrive la necessità di analizzare anche la politica di sicurezza e difesa. Questo esercizio di valutazione, come indicato sopra, cerca di identificare gli obiettivi, le strategie e i piani che cercano di comprendere e rispondere ai problemi di sicurezza e coesistenza negli ambienti rurali.

¹⁹⁴ Acero, H. 2004. *Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Il successivo elemento metodologico di questo lavoro si basa sulla rappresentazione spaziale dei dati relativi ai problemi di sicurezza e convivenza in ambiente rurale raccolti dalla Dirección de Carabineros y Protección Ambiental de la Policía Nacional (DICAR). L'abbiamo circoscritto alle linee strategiche di interesse della DICAR, in quanto abbiamo individuato i principali reati di natura particolarmente rurale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 13 del Decreto 113 del 25 gennaio 2022¹⁹⁵ è la direzione operativa che, alle dipendenze della sede centrale del Servizio Nazionale di Polizia, ha la missione di prevenire e controllare i crimini legati all'ambiente e alle risorse naturali, nonché di dirigere e fornire il servizio di polizia, compresa la sorveglianza, negli ambienti rurali. Per questo motivo, le aree di lavoro strategiche della DICAR sono state identificate per sviluppare l'analisi e fornire una comprensione strategica delle principali minacce alla sicurezza dei cittadini rurali per consentire l'impiego più efficace della forza lavoro disponibile: meno di 7.000 uomini e donne carabineros. Questa Direzione di Polizia deve coprire tutta la Colombia rurale, cioè circa il 97% del territorio nazionale.

Sulla base di quanto sopra, la domanda di ricerca è la seguente: l'analisi spaziale degli eventi criminali di competenza della DICAR può guidare l'impiego strategico del limitato personale a disposizione della Direzione?

Infine, viene proposto un esercizio per analizzare la fiducia nel servizio di polizia in ambienti rurali prioritari in base alla convergenza di varie linee di lavoro del DICAR. Dall'analisi spaziale è possibile dedurre un insieme di aree del Paese con un'alta convergenza di fenomeni criminali. Attraverso una serie di strumenti strutturati per la raccolta di informazioni, nel 2021 sono state effettuate 1.136 indagini in 16 municipi in cui è in corso di attuazione l'Accordo di Pace tra lo Stato e le FARC; si tratta dei municipi

¹⁹⁵ Di seguito sono riportate le parti letterali del precetto citato che giustificano l'approccio proposto:

Direzione dei Carabineros e della Protezione Ambientale: è la dipendenza della sede nazionale del Servizio di Polizia responsabile della pianificazione, della direzione, dello sviluppo, della supervisione e della valutazione delle attività di prevenzione e controllo dei crimini legati all'ambiente e alle risorse naturali, nonché della distribuzione delle capacità sul territorio per contribuire alla sicurezza pubblica, in conformità con la missione costituzionale. La Direzione dei Carabineros e della Protezione Ambientale svolgerà le seguenti funzioni:

1. Dirigere il servizio di polizia con particolare attenzione alla prevenzione e al controllo dei crimini legati all'ambiente e alle risorse naturali, agli asset strategici e alle infrastrutture petrolifere, in conformità con i mandati e le direttive del Governo nazionale, in accordo con le politiche e le capacità istituzionali. Governo nazionale, in conformità con le politiche e le capacità istituzionali.
2. Proporre strategie per la prevenzione e il controllo dei crimini ambientali e correlati; nonché lo sviluppo di azioni di prevenzione e controllo che contribuiscano alla sicurezza pubblica, in conformità con la missione costituzionale.
6. Contribuire dalla missione della Direzione dei Carabineros e della Protezione Ambientale alla Direzione del Servizio Nazionale di Polizia, nella direzione del servizio di polizia. Contribuire dalla missione della Direzione dei Carabineros e della Protezione Ambientale alla Direzione del Servizio Nazionale di Polizia, nella direzione del servizio di polizia e nella fornitura del servizio di sorveglianza della polizia.
8. Gestire i sistemi informativi dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione per la Tutela dell'Ambiente come base per analisi che consentano di prendere decisioni.

che hanno un Piano di Sviluppo con Approccio Territoriale (acronimo spagnolo PDET). Nel tentativo di comprendere le esigenze del servizio di polizia in questo tipo di contesto, è stato sviluppato un processo di analisi della funzionalità di questo servizio pubblico per la generazione di fiducia istituzionale. A questo punto, l'ipotesi di ricerca proposta è che il servizio di polizia sia sensibile alle economie criminali, ma questo non implica che i cittadini non si aspettino un servizio efficace in termini di questioni fondamentali come la restituzione delle terre e l'attenzione agli omicidi. Questo è vero anche nei territori con un gran numero di ettari di coca.

In sintesi, affrontiamo gli elementi chiave di una politica secondo Ordóñez-Matamoros:

1. Competenze istituzionali per affrontare il problema, ossia individuare se gli ambienti rurali della Colombia e i vari programmi di sicurezza e coesistenza sono integrati nelle politiche a livello nazionale.
2. La disponibilità dei mezzi necessari per affrontare i problemi rurali definiti. Qui proponiamo un esercizio di analisi spaziale che ci permette di identificare i problemi di sicurezza e coesistenza che colpiscono più gravemente gli ambienti rurali di competenza della DICAR, al fine di riorientare un dispiegamento limitato di forze.
3. Infine, una valutazione del fatto che la fornitura di risorse sia percepita dalle comunità come una soluzione, seppur incipiente, agli ecosistemi criminali presenti nelle aree rurali colombiane.
4. Indubbiamente, questo ci porta a formulare una serie di raccomandazioni che potranno essere convalidate in futuro se ci sarà la volontà politica di risolvere il problema pubblico.

Politiche di difesa e sicurezza (PDS)¹⁹⁶

Come è già stato notato, il caso colombiano è atipico in relazione alla fornitura del bene pubblico della sicurezza a causa del lungo conflitto armato e della proliferazione di attori criminali organizzati attorno a un ampio ecosistema illecito. Questa situazione ha generato, come abbiamo visto, un'assenza di delimitazione tra minacce alla sicurezza nazionale e minacce alla sicurezza e alla convivenza dei cittadini.

Da qui la necessità di rivedere non solo la politica di sicurezza e coesistenza dei cittadini, ma anche di integrare la politica di sicurezza e difesa nella nostra analisi. Come si legge nello scopo della politica, essa cerca di "generare le condizioni di sicurezza e coesistenza che preservano e rafforzano gli interessi

¹⁹⁶ La politica di difesa e sicurezza - Per la legalità, l'imprenditorialità e l'equità è disponibile su https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.

nazionali". Si tratta di un obiettivo difficile da raggiungere nei Paesi in cui la distinzione tra le dimensioni della sicurezza dei cittadini e della sicurezza nazionale è chiaramente delimitata.

È certamente una politica la cui semantica si basa su una logica di difesa, una logica militare, piuttosto che su una logica di creazione di spazi di dialogo con la cittadinanza. Allo stesso tempo, integra una visione della sicurezza dei cittadini con riferimenti permanenti al crimine, alla criminalità organizzata e alla necessità di costruire la legalità. D'altra parte, durante il governo di Iván Duque, ad esempio, è stata incorporata una visione dei territori rurali senza menzionarli quando si indicano questioni come il passaggio dal "controllo militare al controllo istituzionale del territorio" o la "conservazione e difesa dell'acqua, della biodiversità e delle risorse naturali come beni strategici della nazione".

In entrambi gli obiettivi strategici c'è un riferimento non esplicito alla necessità di affrontare la ruralità. Altri riferimenti indiretti agli ambienti rurali sono contenuti negli obiettivi strategici due e cinque, rispettivamente "proteggere la popolazione e contribuire al suo benessere" e "consolidare la sicurezza per la legalità e contribuire all'imprenditorialità e al raggiungimento dell'equità" (traduzioni non ufficiali).

a. Politica quadro di coesistenza e sicurezza dei cittadini 2018-2022¹⁹⁷

A differenza della PSD, la Politica quadro per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini è fortemente incentrata sulla sicurezza dei cittadini. Sebbene contempli l'assistenza militare (linea strategica diciannove), questa è concepita in modo eccezionale, limitata nel tempo e attraverso una decisione presidenziale. Allo stesso modo, elementi come la creazione del Consiglio nazionale per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini suggeriscono che esiste una volontà politica da parte dei decisori di delimitare le dimensioni della sicurezza nazionale e della sicurezza dei cittadini.

In relazione all'oggetto di analisi proposto, sono stati compiuti grandi progressi in questo settore. Fino a tre obiettivi specifici incorporano la dimensione rurale in modo esaustivo:

- *Obiettivo strategico 5.* Fornire una protezione rafforzata alle popolazioni particolarmente colpite dalla violenza e dalla criminalità, in particolare bambini e adolescenti, donne, leader sociali e popolazioni indigene.
- *Obiettivo strategico 7.* Smantellare i gruppi comuni di criminalità organizzata e i gruppi transnazionali di criminalità organizzata con presenza urbana e rurale.
- *Obiettivo strategico 10.* Realizzare quartieri, municipi e villaggi all'insegna della legalità, con autorità territoriali responsabili della convivenza e della sicurezza.

¹⁹⁷La Politica quadro per la coesistenza e la sicurezza dei cittadini 2018-2022 può essere consultata su: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>

Allo stesso modo, esiste una serie di linee d'azione strategiche volte ad affrontare i problemi rurali di sicurezza e coesistenza:

- *Linea strategica 7.* Nuovo modello di sorveglianza e controllo per distretti, comuni e villaggi sicuri:

7.3. Sorveglianza e controllo efficaci nei distretti, nei comuni e nei villaggi.

- *Linea strategica 15.* Sicurezza dei cittadini nelle campagne:

15.1. Aree future

15.2. Sistema integrato di sicurezza rurale.

15.3. Integrazione delle capacità della Polizia nazionale e delle Forze armate.

- *Linea strategica 16.* Modelli etnici di convivenza:

16.1. Riconoscimento dei modelli di convivenza e sicurezza delle popolazioni indigene.

16.2. Protocolli di relazione.

16.3. Programmi di formazione della polizia etnica.

Da quanto detto, si può osservare una chiara intenzione dell'esecutivo di incorporare la dimensione rurale nella formulazione delle politiche pubbliche. Ciò non significa che in termini di attuazione la politica sia riuscita a trasformare le realtà rurali locali. Come spesso accade per le politiche pubbliche, non esiste una chiara tabella di marcia che indichi come e da chi saranno attuate le linee politiche, né tanto meno con quali risorse saranno finanziate. Sebbene la politica includa una lista di controllo per la sua attuazione, non è stato possibile verificare quali autorità locali la stiano rispettando. Lo stesso vale per la linea guida che richiede il coordinamento con la gestione del territorio.

A questo punto va ricordato che un punto debole dell'architettura istituzionale¹⁹⁸ del modello di gestione della sicurezza territoriale è legato ai fondi degli enti locali¹⁹⁹. Potremmo riassumerlo graficamente, ad esempio, in quello che è stato definito il paradosso FONSET nei comuni di sesta categoria (quelli con minore densità di popolazione, maggiori livelli di povertà e bassa capacità di riscossione delle imposte). Come afferma nel suo lavoro Pérez, supponiamo che, in queste entità territoriali, sia stato raggiunto il tetto annuale di entrate fiscali di 15.000 salari minimi mensili legali in vigore (di seguito, SMMLV) e che

¹⁹⁸ La Colombia soffre di una mancanza di decentramento, sebbene la Costituzione del 1991 abbia definito delle linee guida in questa direzione. Le entità territoriali sono la nazione, gli uffici dei governatori e gli uffici dei sindaci. Non sono ancora stati fatti progressi nelle regioni e nelle province, così come nelle entità territoriali indigene. La norma rileva che nel comune, il sindaco eletto popolarmente è il capo della polizia.

¹⁹⁹ Pérez, B. 2015. *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. Bogotá: Cuadernos Análisis FESCOL 3/2015.

l'intero bilancio sia stato destinato interamente all'appalto di opere pubbliche. In questo improbabile scenario, il FONSET dell'entità territoriale in questione incasserebbe meno di 600.000.000 COP/anno (che equivalgono a circa 135.000 dollari USA all'anno per un comune con meno di 50.000 abitanti). Detto questo, è plausibile, con queste risorse, attuare efficaci politiche comunali di sicurezza e di convivenza con i cittadini? Stando così le cose, il fattore finanziario della Politica quadro diventa un elemento ancora più strategico per il raggiungimento dei suoi scopi, e la sua assenza ci invita a riflettere su quali sarebbero potuti essere i suoi risultati oggi.

b. Le politiche di sicurezza del governo di Gustavo Petro Urrego. Politica di sicurezza, difesa e convivenza con i cittadini. Garanzie di vita e di pace 2022-2026

Questa politica integra nello stesso strumento di pianificazione sia la dimensione della sicurezza dei cittadini che quella della sicurezza nazionale, entrambe circoscritte nell'ambito della sicurezza pubblica. La politica inizia con una diagnosi che differenzia gli attori e la violenza in ambiente rurale e urbano, per poi definire le sfide in termini di difesa, sicurezza e convivenza con i cittadini. È importante sottolineare che la politica è concepita secondo un approccio di sicurezza umana, che implica automaticamente l'integrazione di una serie di dimensioni che non erano state incorporate nelle politiche del governo precedente.

Ai fini del presente documento, è fondamentale un'attenta lettura dei principi che informano la politica. In particolare i principi dal secondo al settimo, che incorporano nuovi elementi volti a trasformare il paradigma della sicurezza:

- *Adattabilità*. Ciò implica un adattamento delle strategie e dei mezzi in base ai contesti territoriali.
- *Differenziazione e definizione delle priorità*. La necessità di differenziare e stabilire le priorità in base a fattori sociali, livelli di rischio e situazioni di vulnerabilità. Ciò consente di comprendere la diversità dei territori e delle situazioni di sicurezza. Questo non ha precedenti nelle politiche di sicurezza pubblica della Colombia.
- *Prevenzione*. Dare priorità alla prevenzione, secondo la logica della sicurezza umana, al fine di anticipare i problemi e le minacce per mitigare i rischi e gli effetti sui più vulnerabili.
- *Gradualità*. Questo elemento è fondamentale nella misura in cui interpreta la gradualità delle azioni di protezione e contrasto alle minacce in funzione degli effetti. In una certa misura, ciò significa riconoscere il paradosso di FONSET e incorporare una logica di soluzione a questo problema.

- *Partecipazione*. La necessità imperativa di incorporare la partecipazione delle comunità nella costruzione e nella valutazione della politica di sicurezza. Si tratta di un aspetto innovativo, in quanto subordina la visione istituzionale a quella dei cittadini. Ciò consente di costruire e concordare agende di sicurezza con un significato territoriale, ponendo così la direzione politica della politica di sicurezza a un secondo livello.

- *Leadership civile*. Il fatto che la leadership civile governi il settore della sicurezza e della difesa rappresenta senza dubbio una rottura con la tradizione colombiana. Come per ogni processo di trasformazione, questo tipo di processo richiede grandi capacità di negoziazione con il settore e alti livelli di volontà politica.

In relazione agli obiettivi specifici della politica, è interessante notare l'ordine che è stato imposto. In primo luogo e in secondo luogo, *la sicurezza e la protezione della vita, dell'integrità personale e del patrimonio, con particolare attenzione ai territori in conflitto con le organizzazioni criminali, il contenimento della deforestazione e il contributo alla protezione e alla conservazione della biodiversità e delle risorse idriche*. Tutto ciò al di là degli obiettivi di legittimare e rafforzare l'azione delle forze di sicurezza e di salvaguardare l'integrità e la sovranità. Si può notare che si tratta di una dichiarazione di priorità che incorpora anche un ordine di priorità tra sicurezza e coesistenza rispetto alla difesa nazionale. Lungi da ciò che si potrebbe pensare, la politica è in grado di integrare entrambe le dimensioni della sicurezza pubblica e della competenza del settore della difesa in Colombia.

Inoltre, sebbene le agende territoriali differenziate non siano sviluppate sotto l'ombrello dei suoi principi, consente di portare avanti questo processo attraverso il modello di gestione della sicurezza territoriale. Allo stesso modo, è possibile individuare tra le sue linee strategiche quelle che tendono ad affrontare l'agenda della sicurezza rurale e che si identificano con un ampio spettro di competenze del DICAR:

1. Strategie volte a garantire i processi di restituzione previsti dalla Legge 1448 del 2011 e a tutelare la leadership sociale nei territori. Inoltre, linee d'azione per l'effettiva attuazione dell'Accordo dell'Avana.
2. Strategie volte a combattere l'estrazione illegale di risorse minerarie.
3. Linee d'azione volte a combattere la deforestazione in tutte le sue forme.
4. Strategie volte a proteggere l'ambiente e le risorse naturali.

In sintesi, si può concludere che l'agenda della sicurezza rurale, in termini generali, è integrata in modo differenziato nella politica. D'altra parte, la politica soffre del male tipico degli strumenti di pianificazione. Riduce in due paragrafi le modalità di valutazione e monitoraggio della sua attuazione. Non assegna chiaramente le responsabilità istituzionali ed elude sistematicamente la questione di come

verrà attuata. Secondo gli autori, questa è una delle chiavi del suo eventuale fallimento, poiché il settore della difesa è pieno di resistenze al cambiamento e alla trasformazione, e la mancanza di chiarezza nell'assegnazione delle responsabilità crea opportunità per evitare la conformità. Infine, non incorpora la dimensione di bilancio necessaria per un piano così ambizioso e non descrive come questa politica sarà applicata a livello dipartimentale, distrettuale, e municipale. Indubbiamente, ci troviamo di fronte a una dichiarazione di intenti che manca delle competenze istituzionali e delle risorse necessarie per risolvere il problema.

Le informazioni analizzate hanno una visione di sicurezza e i dati provenienti da altri settori della pubblica amministrazione, come il Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, vengono integrati per proporre soluzioni in termini economici e sociali. A questo proposito, vale la pena notare che la Direzione dei Carabineros e della Sicurezza Rurale assume spesso professionisti della produzione agricola per facilitare il riavvicinamento tra la Polizia Nazionale e gli agricoltori attraverso programmi di assistenza tecnica. Si tratta di una comprensione dei problemi di convivenza e sicurezza che presuppone l'esistenza di un substrato economico che spiega i comportamenti di violazione della legge.²⁰⁰

La coincidenza spaziale delle economie criminali richiede un aggiornamento delle capacità della Polizia Nazionale, di altre entità statali e subnazionali per affrontare fattori come gli attori armati che partecipano e regolano i mercati illegali. Questo aggiornamento delle capacità può implicare un rinnovamento concettuale del modo in cui la Polizia nazionale intende i problemi di sicurezza rurale in termini di distinzione tra sicurezza e difesa nazionale e coesistenza e sicurezza dei cittadini. A tal fine, è opportuno conoscere i dati disponibili, che fanno parte delle competenze istituzionali dello Stato.

Il riconoscimento del livello nazionale e del livello subnazionale dello Stato è rilevante perché le capacità dello Stato si materializzano attraverso capacità organizzative concrete che si dispiegano in termini di funzionari pubblici e di bilancio; i dipendenti statali e il bilancio sono risorse che vengono combinate in base alle politiche pubbliche descritte in precedenza, ossia la fornitura di mezzi per affrontare i problemi di sicurezza rurale. In questo senso, l'identificazione dei problemi di sicurezza rurale in Colombia dovrebbe tenere conto del numero di agenti di polizia e del budget stanziato per affrontare in modo completo le altre variabili associate alle economie criminali che operano nel settore rurale; naturalmente, questo è possibile solo se si accetta che la criminalità organizzata che regola le economie criminali del narcotraffico, per citare questo caso, non dovrebbe essere affrontata solo come una questione di diritto penale.

²⁰⁰ <https://www.policia.gov.co/direcciones/carabineros>

I fenomeni di interesse per la sicurezza rurale: la prospettiva dei Carabineros e della Direzione della Sicurezza Rurale della Polizia Nazionale Colombiana

I crimini e i problemi di sicurezza dei cittadini considerati prioritari dalla DICAR sono i seguenti: i) estrazione illegale di minerali; ii) restituzione delle terre; iii) Furto di bestiame; iv) deforestazione; v) omicidio rurale; vi) furto di idrocarburi. Vale la pena notare che le coltivazioni illecite sono incorporate nell'analisi grazie ai dati prodotti dal Ministero della Giustizia e della Legge e dalla Direzione Anti-Narcotici della Polizia Nazionale. Vale la pena sottolineare che i dati sulle colture illecite non sono facilmente integrabili nell'analisi della sicurezza rurale perché esiste una struttura organizzativa della Polizia - creata a partire dagli anni '80 - che ha il potere legale e l'autorità di operare sul problema della droga. Di seguito un'analisi preliminare dei fenomeni di interesse.

L'estrazione mineraria illegale si riferisce allo sfruttamento delle miniere senza il rispetto delle normative ambientali e senza l'applicazione della legge fiscale. Si tratta di un'economia criminale consolidata e regolata da Gruppi Armati Organizzati (GAO), ossia organizzazioni criminali con la capacità di sostenere operazioni militari e di esercitare un controllo territoriale. Questa economia criminale dà lavoro a minatori su piccola scala e richiede ingenti investimenti di capitale in macchinari che consentono l'estrazione di minerali preziosi come l'oro. Le aree in cui si svolge l'attività mineraria illecita sono aree - poligoni - presenti nei database spaziali del DICAR. Vale la pena notare che le miniere legali con titolo minerario rilasciato dal Ministero delle Miniere sono spesso nelle immediate vicinanze delle miniere illecite. Si tratta di una coincidenza spaziale che illustra come le economie criminali coesistano con quelle legali.

La restituzione della terra è un problema per la sicurezza rurale e la polizia perché l'accesso alla terra rurale è stato identificato come una delle cause del conflitto armato. Proprietari terrieri, allevatori di bestiame, guerriglieri, paramilitari, narcotrafficienti e lo sconfinamento delle forze di sicurezza statali hanno influito sulla lotta per il controllo della terra e hanno causato più di otto milioni di sfollati nel periodo 1985-2023.²⁰¹ Esiste un ente pubblico che guida il processo di restituzione delle terre ai contadini che ne sono stati espropriati negli ultimi decenni: l'Unità di restituzione delle terre, che fa parte del Ministero dell'Agricoltura. L'Unità sta svolgendo azioni nel settore rurale per ottemperare agli ordini dei giudici e pertanto chiede il supporto dei Carabineros e della Direzione della Sicurezza Rurale per ridurre al minimo il rischio di violenza. Questo esercizio di supporto giudiziario e amministrativo è registrato nei database della Polizia Nazionale. Il problema della terra è legato a un mercato in cui

²⁰¹ <https://www.unidadvictimas.gov.co>

vengono trasferiti i diritti di uso della terra, che può avvenire con o senza l'effettivo trasferimento del titolo di proprietà catastale. Esistono prove storiche della violenza di questo mercato.

D'altra parte, le testimonianze indicano che il furto di bestiame è aumentato e che esistono organizzazioni criminali con la capacità logistica di spostare grandi quantità di bestiame da una regione all'altra e persino di controllare la macellazione e la distribuzione della carne. Si tratta di un'attività associata anche alla presenza di Gruppi Armati Organizzati e diffusa nel Paese.

La deforestazione è un problema di sicurezza rurale perché la conservazione della biodiversità, dell'acqua e dell'ambiente sono state identificate come questioni strategiche per lo Stato colombiano. La deforestazione viene misurata da un ente specializzato nell'analisi delle fotografie satellitari, chiamato Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Istituto di Idrologia, Meteorologia e Studi Ambientali). Identifica i poligoni di deforestazione e li consegna al DICAR. Secondo l'analisi della polizia, ci sono finanziatori della deforestazione che devono essere identificati. Sembra che la deforestazione si spieghi con l'espansione della frontiera agricola per l'impianto di colture legali o illegali, oltre che per l'appropriazione di terreni.

L'omicidio rurale viene registrato dalla Polizia Nazionale colombiana assegnando le coordinate in cui avviene l'ispezione del cadavere. Un omicidio è classificato come rurale se si trova nell'area rurale di ciascun comune; si tratta di una distinzione effettuata dalla Polizia Nazionale sulla base di informazioni catastali. Le coordinate degli omicidi rurali consentono di misurare la distanza media tra ogni dato. In questo modo, è possibile stimare le aree di influenza degli omicidi rurali. Si tratta di una variabile particolarmente rilevante perché gli omicidi possono essere il risultato dell'interazione tra attori coinvolti in diverse economie criminali. Questa interpretazione del legame tra omicidi ed economie criminali ci permette di analizzare come ogni mercato illegale possa produrre più o meno violenza.

Infine, c'è il furto di idrocarburi. Questa variabile è associata alla perforazione di oleodotti per commercializzare illegalmente i derivati del petrolio e all'estrazione di benzina per la lavorazione delle foglie di coca, tra gli altri usi. La benzina è un input per la produzione di cocaina e talvolta è controllata dalle autorità dei comuni produttori di droga.

Coincidenza spaziale dei fenomeni di interesse per DICAR

Questa sezione presenta una serie di proposizioni sulla coincidenza spaziale dei fenomeni di interesse per la sicurezza rurale. La coincidenza è rilevante perché ci permette di analizzare il modo in cui i fenomeni interagiscono in ogni regione della Colombia. Questo è importante dal punto di vista delle politiche

pubbliche perché permette di differenziare gli sforzi dello Stato in territori specifici. Un aspetto preliminare fondamentale è l'area rurale in cui sono stati rilevati i fenomeni di interesse. Calcolando le aree e le loro sovrapposizioni, si ottengono i seguenti risultati:

Area occupata da fenomeni preoccupanti per la sicurezza rurale²⁰²

Temi	Ettari	% Territorio nazionale
Restituzione	5.621.048	4,9%
Furto di bestiame	4.877.871	4,3%
Omicidio rurale	4.629.531	4,1%
Furto di bestiame / Omicidio rurale	3.044.090	2,7%
Restituzione / Omicidio rurale	1.744.551	1,5%
Estrazione illegale	1.667.566	1,5%
Restituzione / Furto di bestiame	1.321.316	1,2%
Restituzione / Furto di bestiame / Omicidio rurale	1.175.729	1,0%
Estrazione illegale / Omicidio rurale	703.928	0,6%
Furto di idrocarburi	557.863	0,5%
Furto di bestiame / Estrazione illegale / Omicidio rurale	299.626	0,3%
Restituzione / Estrazione illegale	299.520	0,3%
Omicidio rurale / Furto di idrocarburi	228.409	0,2%
Altri	1.254.513	1,1%

Questo calcolo permette di confrontare il numero di ettari rurali in Colombia con gli ettari in cui si registrano fenomeni di interesse. La Colombia ha 114 milioni di ettari e solo il 24,2% di essi presenta problemi di sicurezza e convivenza. Fonte: Elaborazione propria. 2021.

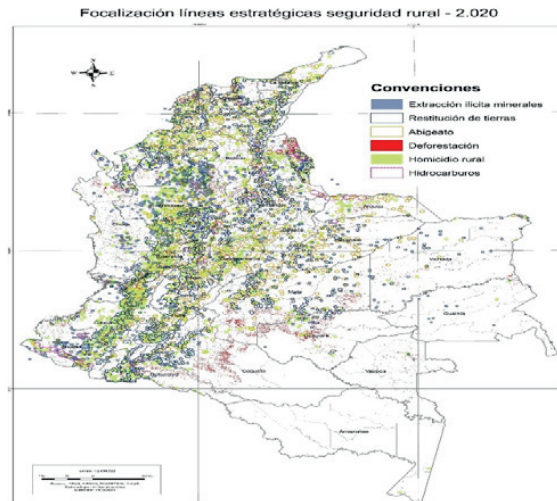
Combinando la sovrapposizione delle aree prodotte dal Sistema Informativo Geografico con l'ispezione visiva delle mappe, è possibile formulare alcune proposte di lavoro. Di seguito sono riportate le proposizioni costruite a partire da diverse mappe realizzate con i dati DICAR:

- A. Non esiste una coincidenza spaziale di tutti i fenomeni di sicurezza rurale di interesse negli stessi territori.
- B. L'omicidio rurale tende a coincidere con gli altri fenomeni di interesse; ma ci sono alcuni territori in cui l'omicidio rurale non è spiegato dai fattori sopra citati.
- C. La deforestazione mostra una particolare autonomia nella sua distribuzione. Nei territori amazzonici c'è un gran numero di aree deforestate, ma senza la presenza degli altri fenomeni di interesse per la sicurezza rurale.

²⁰² Le aree sono state calcolate con un sistema informativo geografico a partire dall'intersezione delle aree di influenza di ciascun fenomeno di interesse.

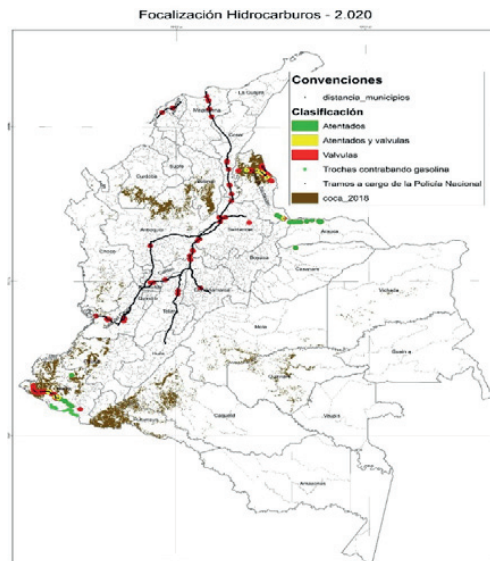
- D. L'estrazione illecita di minerali coincide con aree ad alta richiesta di restituzione della terra. Tuttavia, ci sono alcuni territori in cui lo sfruttamento illegale coincide con altri fenomeni come l'omicidio.
- E. I furti di idrocarburi si concentrano nel nord della Colombia, nel dipartimento di Norte de Santander, e nel sud, nel dipartimento di Nariño. In entrambe le aree è presente un oleodotto che attraversa le coltivazioni di coca. La mappa "Individualizzazione di idrocarburi 2020" mostra gli oleodotti, gli attacchi agli oleodotti e le rotte utilizzate per il contrabbando di benzina tra Colombia e Venezuela.
- F. Il furto di bestiame è un fenomeno che si verifica nell'area che coincide con le pianure venezuelane e sulla costa caraibica. Può coincidere o meno con gli altri fenomeni di interesse.
- G. Vale la pena di richiamare l'attenzione sulla concentrazione di omicidi nei territori in cui sono in corso processi di restituzione delle terre. Su un totale di 3.926 omicidi registrati nelle aree rurali, 1.215 coincidono con zone di restituzione. Ciò implica che il 31% degli omicidi rurali a livello nazionale è commesso in aree in cui sono in corso processi di restituzione delle terre. La percentuale di partecipazione aumenta quando il comune è stato prioritario nel processo di pace con le FARC; in questo caso il 37% degli omicidi si concentra in comuni di pace dove sono in corso processi di restituzione delle terre. Degli omicidi registrati in Colombia, a novembre 2020, ce ne sono stati 3.707 nelle aree rurali, pari al 37%, con un aumento del 2% rispetto al 2019 (3.646), con un'alta partecipazione dei Gruppi Armati Organizzati.

Mapa dei fenomeni di interesse per il DICAR



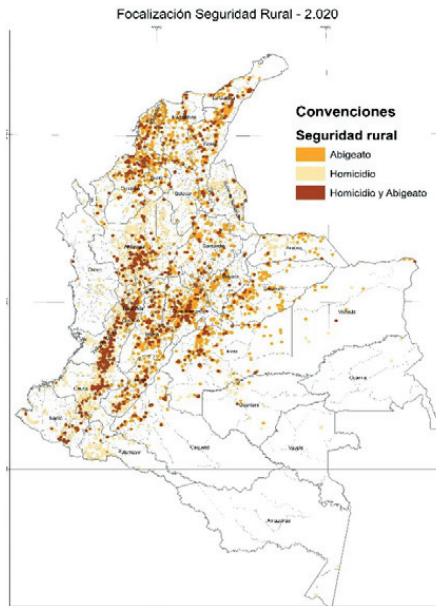
Fonte: Polizia nazionale. 2021

Mapa che illustra l'interazione tra furto di petrolio, oleodotti e coltivazioni illecite,



Fonte: Polizia nazionale. 2021.

Mappa che illustra la correlazione spaziale tra il furto di bestiame e l'omicidio rurale.



Fonte: Polizia nazionale. 2021.

Fiducia nella polizia nazionale in un contesto di economie criminali

L'obiettivo di questa sezione è presentare i risultati di un sondaggio applicato a un campione di cittadini che vivono in comuni in cui è in corso il processo di pace tra le FARC e lo Stato colombiano. L'indagine conteneva diverse domande relative alla percezione della sicurezza. La più importante è la seguente domanda: "Mi sento sicuro quando sono vicino a un poliziotto nella mia comunità", alla quale si può rispondere secondo la seguente scala:

- 1: Fortemente in disaccordo;
- 2: Non d'accordo
- 3: D'accordo;
- 4: Fortemente d'accordo.

Questa domanda è un'approssimazione alla misura della fiducia tra gli abitanti del comune e la polizia rurale; un valore di risposta più alto sarà interpretato come una maggiore fiducia. In ogni comune, i cittadini residenti nelle aree urbane e rurali sono stati scelti attraverso un processo di selezione casuale. I

sondaggi sono stati somministrati da enumeratori addestrati e a ogni sondaggio è stata assegnata una coordinata (x,y). Questa coordinata è stata utilizzata per misurare la distanza tra l'intervistato e il fenomeno di interesse. I comuni sono i seguenti:

Comuni in cui è in corso il processo di pace tra le FARC e lo Stato colombiano. Anno di realizzazione dell'indagine: 2021

	Frequenza	Percentuale	Percentuale cumulativa
Anorí – Antioquia	80	7,0	7,0
Barbacoas – Nariño	14	1,2	8,3
Belén de los Andaquíes - Caquetá	80	7,0	15,3
Cáceres – Antioquia	81	7,1	22,4
Cartagena del Chairá - Caquetá	80	7,0	29,5
Florencia – Caquetá	80	7,0	36,5
Ituango – Antioquia	80	7,0	43,6
Montelíbano – Córdoba	80	7,0	50,6
Orito – Putumayo	50	4,4	55,0
Puerto Asís – Putumayo	80	7,0	62,1
Puerto Caicedo - Putumayo	70	6,2	68,2
Remedios – Antioquia	80	7,0	75,3
San Vicente del Caguán - Caquetá	81	7,1	82,4
Segovia – Antioquia	80	7,0	89,4
Tarazá – Antioquia	81	7,1	96,6
Valdivia – Antioquia	39	3,4	100,0
Totale	1136	100,0	

Fonte: Elaborazione propria. 2021.

La domanda è stata formulata con l'obiettivo di misurare l'intensità della correlazione tra la percezione di sicurezza dei cittadini in presenza della polizia e i fenomeni di interesse. In particolare, si è cercato di misurare se il senso di fiducia sia correlato positivamente o negativamente con la distanza dai seguenti fattori nel raggio di cinque chilometri: i) numero di ettari di coltivazioni illecite; ii) numero di casi di omicidio; iii) numero di casi di restituzione di terre; iv) numero di casi di estrazione mineraria illegale; v) numero di ettari disboscati.

Il raggio di cinque chilometri è stato utilizzato per misurare e contare i fenomeni di interesse intorno a ciascun intervistato. In questo modo, è possibile costruire un modello di analisi statistica utilizzando le variabili spaziali.

Di seguito è riportata l'espressione più generale del modello per la misurazione della fiducia tra la polizia e i fattori:

Fiducia nella polizia = f(Contesto generale di violenza comunale, Contesto di violenza ed economie criminali entro cinque chilometri, Contesto di violenza ed economie criminali più vicino a noi) + errore;

Il modello proposto è stato calcolato con i minimi quadrati ordinari, un metodo di stima della relazione tra variabili in cui il valore dei cosiddetti coefficienti di regressione viene calcolato per ciascuna variabile. Di seguito è riportata l'espressione statistica del modello di regressione lineare multipla (detta multipla perché viene utilizzata con un insieme di variabili indipendenti X che spiegano il comportamento di una variabile dipendente Y). La decisione di utilizzare la variabile Y come variabile dipendente è una decisione dei responsabili politici:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \text{error};$$

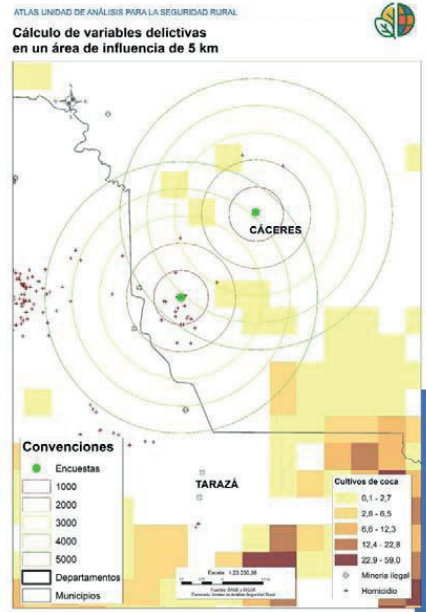
Il metodo di stima consente di misurare se il coefficiente β_i che accompagna la variabile X_i è statisticamente diverso da zero. Se il coefficiente è diverso da zero, allora la variabile indipendente corrispondente è statisticamente correlata con la variabile dipendente e si può dire che contribuisca a spiegare i cambiamenti nella variabile di interesse per lo Stato; in questo caso si tratta della fiducia dei cittadini nei confronti degli agenti della Polizia Nazionale che lavorano nelle municipalità in cui si stanno attuando gli accordi di pace con le FARC in un contesto di economie criminali. Vale la pena notare che il segno dei coefficienti di regressione definisce se ha una correlazione positiva con la fiducia (nel qual caso il segno è positivo) o se ha una correlazione negativa con la stessa variabile (nel qual caso il segno è negativo). La variabile errore è rilevante perché mostra la capacità di ciascuno dei modelli di spiegare la variabile dipendente in funzione delle variazioni delle variabili indipendenti.

In questo esercizio, sono stati stimati tre modelli di regressione lineare e in ognuno di essi sono state incluse variabili socio-demografiche per rilevare se l'età, il tempo di residenza nel territorio, l'appartenenza alla comunità delle vittime del conflitto e l'indice di povertà multidimensionale influiscono sulla fiducia nella polizia. I risultati mostrano che le variabili socio-demografiche non sono significative, cioè non sono correlate con la fiducia che i cittadini ripongono nella polizia rurale.

Il modello che spiega meglio la fiducia è il numero tre. Il modello 3 si basa sulla distanza più vicina ai fenomeni di interesse per la sicurezza rurale, come le economie criminali, e anche sulla distanza delle strade principali, secondarie e terziarie dal domicilio di ciascun intervistato. Si può affermare che il modello 3 è quello che spiega meglio la variabile dipendente, perché il 32,3% dei cambiamenti nella fiducia verso la polizia rurale dipende dai cambiamenti nelle variabili associate alla distanza dalle economie criminali più vicine (che si tratti di eventi o di poligoni in cui sono presenti, ad esempio, ettari di coca). Da questo risultato emerge che la distanza dal più vicino ettaro coltivato a coca non influenza la

fiducia, né la distanza dal più vicino caso di furto di bestiame; solo la distanza dal più vicino caso di restituzione e la distanza dal più vicino caso di omicidio aumentano la fiducia nelle forze di polizia.

Il modello 2 è il secondo in termini di adattamento perché le variazioni delle variabili indipendenti spiegano il 27% della fiducia dei cittadini nei confronti degli agenti di polizia; il modello 2 afferma che la fiducia dei cittadini nella polizia dipende dal conteggio degli eventi in un raggio di cinque chilometri intorno a ciascun intervistato; spicca il seguente risultato: la fiducia verso la polizia diminuisce in presenza di ettari di coca e numero di omicidi, ma aumenta quando si registrano eventi di accompagnamento in casi di restituzione della terra, ovvero i cittadini si aspettano che la Polizia nazionale sia in grado di svolgere alcune funzioni di base associate alla cura dei diritti di proprietà della terra. Un esempio di come sono state contate e misurate le variabili in un raggio di cinque chilometri è mostrato nella mappa allegata.



Fonte: Unità di analisi della sicurezza rurale, responsabile della raccolta e dell'elaborazione dei dati. DICAR, Polizia nazionale, 2021.

All'ultimo posto c'è il Modello 1, che afferma che la fiducia dipende esclusivamente dal tasso di omicidi e dal tasso di violenza domestica denunciati nel comune, cioè queste sono variabili che misurano il contesto generale della violenza in ogni comune. La prima misura il contesto generale della violenza

omicida che di solito si manifesta negli spazi pubblici e la seconda misura la violenza che si verifica contro le donne negli spazi privati. Il modello 1 rileva che il tasso di omicidi del comune diminuisce la fiducia nella polizia, ma ha una debole capacità esplicativa; solo il 3,7% dei cambiamenti nella fiducia degli abitanti dei comuni rurali è spiegato dalle variazioni del tasso di omicidi, ovvero la massima espressione della violenza non sembra influenzare la dimensione della fiducia istituzionale tra cittadini e polizia nei contesti rurali della Colombia. Tutti i risultati di cui sopra possono essere affermati con una confidenza del 95%. I risultati sono riportati nella tabella seguente:

Modelli di regressione lineare multipla in cui la variabile dipendente è la fiducia dei cittadini negli agenti di polizia rurale in Colombia.

	Modello 1	Modello 2	Modello 3
R ² Rettificato	0,037	0,270	0,323
Test di bontà dell'adattamento F	8,187	47,738	46,136
Significatività di F	0,000	0,000	0,000
Numero di osservazioni	1136	1136	1136
Numero di comuni	16	16	16
Coefficienti standardizzati			
Variabili socio-demografiche	β 's (Sig. β)	β 's (Sig. β)	β 's (Sig. β)
Età	0,048 (,119)	0,044 (,101)	0,050 (,055)
Durata della residenza nel territorio	0,103 (,001)	0,036 (,210)	0,027 (,337)
Lei fa parte del Registro Unico delle Vittime (RUV)?	-0,071 (,016)	-0,016 (,525)	-0,028 (,268)
Indice di povertà comunale	-0,103 (,001)	-0,232(,000)	-0,198 (,000)
Contesto generale della violenza municipale			
tasso_omicidio_2019	-0,105 (,001)		
tasso di violenza intraf 2019	-0,045 (,152)		
Contesto di violenza ed economia criminale a 5 km di distanza			
Ettari coca 5km		-0,482 (,000)	
Casi di omicidio 5km		-0,139 (,000)	
Casi di restituzione 5km		0,113 (,000)	
Casi di estrazione mineraria illegale 5km		-0,054 (,141)	
Ettari deforestazione 5km		0,041 (,124)	
Contesto di violenza ed economia criminale più vicino			
dis_coca: distanza dal campo di coca più vicino			-2,178 (,287)
dis_furto b: distanza dal più vicino caso di furto di bestiame			-0,674 (,305)
d res: distanza dal più vicino caso di			3,631 (,000)

restituzione del terreno			
dis_hom: distanza dal caso di omicidio più vicino			3,996 (.048)
dis_min: distanza dal più vicino caso di estrazione mineraria illegale			0,437 (.517)
dis_v1: distanza dalla strada primaria più vicina			1,535 (.000)
dis_v2: distanza dalla strada secondaria più vicina			0,784 (.272)
dis_v3: distanza dalla strada terziaria più vicina			-7,479 (.000)
Nota esplicativa: nel Modello 3 la variabile distanza dal caso di deforestazione più vicino è stata esclusa per problemi di collinearità. In tutti e tre i modelli non abbiamo incluso il tasso di furto e il numero di casi di furto di bestiame nel raggio di cinque chilometri perché la variabile non è coerente, cioè cambia facilmente segno con piccoli cambiamenti nei modelli.			

Fonte: Unità di analisi della sicurezza rurale, responsabile della raccolta e dell'elaborazione dei dati. DICAR, Polizia nazionale, 2021.

In sintesi, esistono prove statistiche per concludere quanto segue: (i) le variabili socio-demografiche - tra cui la povertà, l'età, il sesso e il tempo trascorso nel comune - non sembrano influenzare la fiducia dei cittadini rurali nei confronti della Polizia nazionale in un contesto di economia criminale; (ii) il tasso di omicidi del comune tende a diminuire la fiducia dei cittadini nei confronti della Polizia nazionale; (iii) gli eventi che si verificano in un raggio di cinque chilometri influenzano la fiducia degli abitanti dei comuni rurali nei confronti degli agenti della Polizia nazionale; L'economia della coca e il numero di omicidi nello stesso raggio diminuiscono la fiducia, mentre la capacità di occuparsi dei casi di restituzione la aumenta; iv) la distanza da alcuni eventi che devono essere seguiti dalla Polizia Nazionale aumenta la fiducia dei cittadini, come il sostegno ai processi di restituzione delle terre e l'attenzione agli omicidi; v) le strade hanno una correlazione positiva significativa con la fiducia tra cittadini e polizia.

In breve, la distribuzione spaziale degli eventi di interesse per la sicurezza e la convivenza dei cittadini è correlata alla fiducia tra cittadini e polizia rurale. In questo senso, anche nel mezzo delle economie criminali più consolidate, i cittadini si aspettano una pronta attenzione da parte del personale in uniforme.

IV. VENEZUELA ED ECUADOR

CAPITOLO VIII
SFIDE E PROSPETTIVE DELLE UNIVERSITÀ NEL CAMPO DELLA SICUREZZA PER
UNIFICARE GLI SFORZI FINALIZZATI ALLO SVILUPPO ECONOMICO E AL
BENESSERE SOCIALE IN VENEZUELA

*Elmo Bell-Smithe*²⁰³

Quando si parla di politiche di sicurezza, queste devono essere intese come azioni e sfide orientate alla realizzazione dei diritti umani, che comprendono i diritti democratici, civili, politici, economici, sociali, culturali e ambientali, poiché la mancata realizzazione o la violazione di questi diritti impedisce le condizioni minime non solo per la difesa della dignità della persona, ma anche per il raggiungimento della pace e della giustizia sociale, che comporta lo sviluppo umano della popolazione.

Per facilitare la comprensione della questione in oggetto, è importante sottolineare che la Sicurezza e l'Istruzione Universitaria, per lo Stato, sono concepite come un diritto umano e un dovere sociale fondamentale, codificato nella Costituzione Nazionale, Titolo I Principi Fondamentali, Articolo 3²⁰⁴, che stabilisce che l'Istruzione è un processo fondamentale per la Repubblica per raggiungere i suoi obiettivi:

Articolo 3. I fini essenziali dello Stato sono la difesa e lo sviluppo della persona e il rispetto della sua dignità, l'esercizio democratico della volontà popolare, la costruzione di una società giusta e pacifica, la promozione della prosperità e del benessere del popolo e la garanzia dell'adempimento dei principi, dei diritti e dei doveri riconosciuti e sanciti da questa Costituzione. L'educazione e il lavoro sono i processi fondamentali per raggiungere questi obiettivi (traduzione non ufficiale).

Allo stesso modo, il Titolo III sui Diritti e le Garanzie Umane, e i Doveri, Capitoli da I a IX, caratterizzano i principi dello Stato venezuelano in una materia estremamente importante per l'argomento che ci interessa, come i Diritti Umani.

Di conseguenza, le istituzioni statali competenti in materia di sicurezza sono responsabili della generazione di strategie finalizzate a questi scopi, sviluppate nell'articolo 323, che fa riferimento al "Consiglio di Difesa Nazionale" come organo responsabile della concettualizzazione e dell'attuazione delle strategie di difesa nazionale, dando così origine al concetto strategico militare di sicurezza concepito come salvaguardia dell'integrità territoriale, Il concetto strategico militare di sicurezza è

²⁰³ Rettore dell'Università Latinoamericana e dei Caraibi (ULAC) della Repubblica Bolivariana del Venezuela; Codice ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2552-8024>

²⁰⁴ Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela, Gazzetta Ufficiale N° 36.860, 30-12-99. Analogamente, Presidenza della Repubblica Bolivariana del Venezuela: Plan de la Patria: "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela" 2019-2025.

concepito come salvaguardia dell'integrità territoriale, dello spazio geografico e della difesa militare, cercando il mantenimento dell'ordine interno e la partecipazione attiva allo sviluppo nazionale, nonché concependo le Forze Armate come supporto al progresso, alla prosperità e alla crescita nazionale, sulla base dell'applicazione del suddetto concetto strategico militare per la difesa della Nazione.

Allo stesso modo, per quanto riguarda la Sicurezza Interna, l'articolo 332 basa la sicurezza dei cittadini sulla *Legge del Piano della Patria per lo Sviluppo Economico e Sociale della Repubblica Bolivariana del Venezuela, 2019-2025, che stabilisce le strategie legate alla sicurezza nazionale nell'Obiettivo 16: Promuovere società giuste, pacifiche e inclusive. Pace, giustizia e istituzioni solide e la creazione della Missione Quadranti di Pace (11 quadranti).*

Quanto sopra è codificato nel Titolo VII della Sicurezza Nazionale, agli articoli 323, 328 e 332, che prevedono:

Articolo 323. Il Consiglio di Difesa Nazionale è il massimo organo consultivo per la pianificazione e la consulenza al Potere Pubblico sulle questioni relative alla difesa integrale della Nazione, alla sua sovranità e all'integrità del suo spazio geografico. A tal fine, è anche responsabile della definizione del concetto strategico della Nazione. Presieduto dal Presidente della Repubblica, è composto anche dal Vicepresidente esecutivo, dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Presidente della Corte Suprema di Giustizia, dal Presidente del Consiglio Morale Repubblicano e dai Ministri della Difesa, della Sicurezza interna, degli Affari esteri e della Pianificazione, nonché da altri soggetti la cui partecipazione sia ritenuta rilevante. La rispettiva legge organica ne stabilirà l'organizzazione e i poteri.

Articolo 328. Le Forze Armate Nazionali costituiscono un'istituzione essenzialmente professionale, priva di militanza politica, organizzata dallo Stato per garantire l'indipendenza e la sovranità della Nazione e assicurare l'integrità dello spazio geografico, attraverso la difesa militare, la cooperazione al mantenimento dell'ordine interno e la partecipazione attiva allo sviluppo nazionale, in conformità a questa Costituzione e alla legge. Nell'adempimento delle sue funzioni, è al servizio esclusivo della Nazione e in nessun caso di qualsiasi persona o partito politico. I suoi pilastri fondamentali sono la disciplina, l'obbedienza e la subordinazione. La Forza Armata Nazionale è composta dall'Esercito, dalla Marina, dall'Aeronautica e dalla Guardia Nazionale, che operano in modo integrato nell'ambito delle loro competenze per l'adempimento della loro missione, con un proprio sistema di sicurezza sociale completo, come stabilito dalle rispettive leggi organiche.

Articolo 332. L'Esecutivo nazionale, al fine di mantenere e ristabilire l'ordine pubblico, proteggere i cittadini, le famiglie e i nuclei familiari, sostenere le decisioni delle autorità competenti e assicurare il pacifico godimento delle garanzie e dei diritti costituzionali, in conformità con la legge, organizzerà:

- 1. Una forza di polizia nazionale in uniforme.*
- 2. Un corpo di investigazione scientifica, criminale e criminalistica.*
- 3. Un corpo di vigili del fuoco e di gestione delle emergenze a carattere nazionale.*
- 4. Un'organizzazione di protezione civile e di gestione delle catastrofi.*

Gli organismi di sicurezza dei cittadini hanno carattere civile e devono rispettare la dignità umana e i diritti umani, senza discriminazioni.

La funzione degli organi di sicurezza dei cittadini costituisce una competenza concorrente degli Stati e dei Comuni nei termini stabiliti da questa Costituzione e dalla legge.

Un commento a parte merita il Titolo VIII Sulla protezione di questa Costituzione, il Capitolo II Sugli Stati di emergenza, gli articoli 337, 338 e 339, che stabiliscono i quattro modelli o tipi di Stati di emergenza come Allarme, Economico, Interno ed Esterno. Come si può vedere di seguito:

Articolo 337. Il Presidente della Repubblica, in un Consiglio dei Ministri, può decretare lo stato di emergenza. Lo stato di emergenza è espressamente definito come quelle circostanze di natura sociale, economica, politica,

naturale o ecologica che compromettono gravemente la sicurezza della Nazione, delle sue istituzioni e dei suoi cittadini e per le quali i poteri disponibili per far fronte a tali eventi sono insufficienti. In tal caso, le garanzie sancite da questa Costituzione possono essere temporaneamente limitate, ad eccezione di quelle che si riferiscono al diritto alla vita, al divieto di detenzione in incommunicado o di tortura, al diritto al giusto processo, al diritto all'informazione e ad altri diritti umani intangibili.

Articolo 338. Lo stato di allarme può essere dichiarato quando si verificano catastrofi, calamità pubbliche o altri eventi simili che mettono in serio pericolo la sicurezza della Nazione o dei suoi cittadini. Questo stato di emergenza durerà fino a trenta giorni e potrà essere prorogato per altri trenta giorni.

Lo stato di emergenza economica può essere dichiarato quando si verificano circostanze economiche straordinarie che compromettono gravemente la vita economica della Nazione. La sua durata sarà fino a sessanta giorni, prorogabili per un uguale periodo.

Lo stato di agitazione interna o esterna può essere dichiarato in caso di conflitto interno o esterno che metta in serio pericolo la sicurezza della Nazione, dei suoi cittadini o delle sue istituzioni. Lo stato di agitazione si prorogherà per un massimo di novanta giorni e potrà essere prorogato per altri novanta giorni.

L'Assemblea nazionale è responsabile dell'approvazione dell'estensione dello stato di emergenza. Una legge organica regola gli stati di emergenza e determina le misure che possono essere adottate sulla base di essi.

Articolo 339. Il decreto che dichiara lo stato di emergenza, che regola l'esercizio del diritto la cui garanzia è limitata, deve essere sottoposto, entro otto giorni dall'emissione, all'Assemblea Nazionale o alla Commissione dei Delegati per il suo esame e la sua approvazione, e alla Camera Costituzionale della Corte Suprema di Giustizia per una sentenza sulla sua costituzionalità. Il decreto dovrà rispettare i requisiti, i principi e le garanzie stabiliti dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e dalla Convenzione americana sui diritti umani. Il Presidente della Repubblica può chiederne la proroga per un uguale periodo e sarà revocato dall'Esecutivo nazionale o dall'Assemblea nazionale o dalla sua Commissione delegata, prima del termine indicato, quando cesseranno le cause per cui è stato emesso. La dichiarazione dello stato di emergenza non interrompe il funzionamento degli organi del Potere Pubblico. (traduzioni non ufficiali)

Dato che lo Stato ha la responsabilità di garantire che questi obiettivi siano inquadrati all'interno di principi di giustizia, equità, inclusione e rilevanza, è chiaro che è possibile collegare la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche sulla sicurezza con lo sviluppo economico e il benessere sociale del Paese.

Ora, come già detto, le politiche pubbliche sulla sicurezza contenute nei processi di pianificazione dello Stato, si trovano nei Piani progettati dal Governo Nazionale intesi come Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, conosciuto come "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", pubblicato nella Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N°6. 442, del 3 aprile 2019, preparato con l'obiettivo di raggiungere e implementare le strategie per l'anno 2030, è importante notare che questi obiettivi coincidono con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.

All'interno di questo quadro d'azione troviamo l'Obiettivo 16: Pace, giustizia e istituzioni forti, che mira a promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, facilitare l'accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. Il raggiungimento degli

Obiettivi di sviluppo sostenibile richiede società pacifiche, giuste e inclusive. Per progredire verso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, abbiamo bisogno di istituzioni pubbliche efficaci e inclusive, in grado di fornire un'istruzione e un'assistenza sanitaria di qualità, di attuare politiche economiche giuste e di garantire una protezione ambientale inclusiva.²⁰⁵

Per questo motivo, per raggiungere i suddetti obiettivi, è importante che i governi, la società e le comunità lavorino insieme per implementare soluzioni durature che riducano la violenza, garantiscano la giustizia, combattano efficacemente la corruzione e assicurino una partecipazione inclusiva in ogni momento.

Le persone devono poter partecipare al processo di adozione di leggi e politiche pubbliche che siano attuate senza discriminazioni. Le istituzioni nazionali e locali devono inoltre essere responsabili e fornire servizi di base alle famiglie e alle comunità in modo equo e inclusivo, collegandole così al loro ambiente sociale e contribuendo al successo delle politiche di sicurezza pubblica.

In questo quadro, emergono le seguenti Missioni:

Decreto Gran Misión a Toda Vida Venezuela n. 1.063 del 20 giugno 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 6.133 del 21 giugno 2014. In base a quanto stabilito dall'articolo 2 e dall'articolo 3, si stabilisce che:

Articolo 2°.

La Gran Misión A Toda Vida Venezuela è una politica di sicurezza pubblica globale, di portata nazionale, volta a garantire il diritto alla vita, all'integrità personale e alla protezione da parte dello Stato, per il libero sviluppo di tutti, con l'obiettivo di trasformare i fattori strutturali, situazionali e istituzionali che generano violenza e criminalità, al fine di ridurli, aumentando la convivenza solidale e il godimento del diritto alla sicurezza dei cittadini, articolando tra misure di prevenzione (interventi precedenti al verificarsi di atti criminali) e misure di controllo penale in conformità con la legge (interventi successivi al verificarsi degli atti).

Vertici d'azione

Articolo 3. La Gran Misión A Toda Vida Venezuela è composta da otto (8) vertici d'azione, che ne costituiscono il campo d'azione:

- 1.- Prevenzione integrale e coesistenza solidale.*
- 2.- Rafforzamento degli organi di pubblica sicurezza.*
- 3.- Trasformazione del sistema di giustizia penale e creazione di meccanismi alternativi di risoluzione dei conflitti.*
- 4.- Modernizzazione del sistema penitenziario.*
- 5.- Sistema nazionale di attenzione alle vittime.*
- 6.- Ricerca per l'azione applicata allo sviluppo di politiche pubbliche per la convivenza e la sicurezza dei cittadini.*
- 7.- Lotta all'abuso e al traffico illecito di stupefacenti.*

²⁰⁵ Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, noto come "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Straordinaria della Repubblica Bolivariana del Venezuela N°6.442 del 3 aprile 2019. Obiettivo 16: Pace, giustizia e istituzioni solide.

8.- *Rafforzamento dei meccanismi di controllo sui sistemi finanziari e non finanziari per la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.*

Il Ministro del Potere Popolare per le Relazioni Interne, la Giustizia e la Pace, mediante una Risoluzione, può modificare, creare, sopprimere, ampliare o ridurre le aree di azione della Gran Misión A Toda Vida Venezuela allo scopo di adattarla alle esigenze della cittadinanza. (traduzione non ufficiale)

Gran Misión Cuadrantes de Paz, creata attraverso il Decreto Presidenziale n. 4.078 del 20 dicembre 2019. In termini di piano nazionale, questa Missione rappresenta la progettazione e l'attuazione di politiche volte a raggiungere lo sviluppo economico e il benessere sociale dello Stato e quindi dei suoi cittadini. Come indicato nell'articolo 2 della Gran Misión Cuadrantes de Paz, essa è stabilita come segue:

Articolo 2.

Lo scopo del GRAN MISIÓN CUADRANTES DE PAZ è quello di attuare un insieme di politiche pubbliche di sicurezza integrale, coordinate inter-istituzionalmente dai Poteri Esecutivo, Giudiziario e Cittadino in articolazione con il Potere Popolare organizzato, inquadrando le sue azioni nel quadro dei principi costituzionali e del pieno rispetto dei diritti umani, consentire lo sviluppo di una cultura di pace, basata su un processo educativo emancipatorio, nonché il trattamento delle situazioni di non convivenza, dei reati e dei crimini, al fine di garantire l'accesso effettivo alla giustizia nelle sue forme tradizionali e alternative e il godimento del diritto alla sicurezza integrale da parte della popolazione (traduzione non ufficiale).

La creazione della Missione Cuadrantes de Paz stabilisce una concezione non repressiva, autoritaria e punitiva della sicurezza, con l'obiettivo di realizzare politiche di inclusione sociale, rendendola il meccanismo politico e istituzionale che stabilisce il suo alto livello di rilevanza nell'ambiente nazionale, il cui scopo è il cambiamento e l'evoluzione del sistema socio-produttivo, alle diverse politiche pubbliche inquadrate nell'area della sicurezza. Così, la sua esecuzione e implementazione riesce a incorporare nella nuova forma di amministrazione mirata e georeferenziata della sicurezza dei cittadini, diversi livelli di azione, tra i quali possiamo citare:²⁰⁶

Integrazione politica, tecnica e istituzionale della gestione missionaria della sicurezza dei cittadini.

Concentrare l'azione globale del governo nei quadranti della pace, attraverso lo sviluppo della pace e della giustizia comunitaria.

Sviluppo di azioni di controllo e sicurezza dei cittadini accompagnate da azioni sociali e preventive nei settori dell'istruzione, della cultura, dello sport, della salute, dell'alimentazione, della ricreazione e della gestione dei rischi.

Promozione dell'organizzazione civica, militare e di polizia per la sicurezza e la difesa della nazione.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico della Missione Cuadrantes de Paz, è altamente efficace come strumento di gestione delle politiche di sicurezza pubblica con un carattere inclusivo in termini di

²⁰⁶ Gran Misión Cuadrantes de Paz. <https://www.cuadrantedepaz.org/>

benefici diretti alla comunità, consentendo il controllo delle variabili sociali ed economiche che generano esclusione e disuguaglianza nella società, in modo che la sicurezza sia concepita come un diritto umano integrale,²⁰⁷ ottenendo l'inserimento dei cittadini nelle attività economiche e contribuendo così allo sviluppo sociale della nazione.

Alla luce di quanto detto, è molto importante sottolineare gli obiettivi del Piano per la Patria, che rappresentano una delle vie principali per lo sviluppo economico e il benessere sociale della nazione.

Pertanto, gli scopi dell'obiettivo 16 del Piano per la Patria sono i seguenti:²⁰⁸

16.1 Ridurre significativamente tutte le forme di violenza e i relativi tassi di mortalità a livello globale.

16.2 Porre fine agli abusi, allo sfruttamento, alla tratta e a tutte le forme di violenza e tortura contro i bambini.

16.3 Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un accesso equo alla giustizia per tutti.

16.4 Entro il 2030, ridurre significativamente i flussi finanziari e di armi illeciti, rafforzare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di criminalità organizzata.

16.5 Ridurre significativamente la corruzione e la concussione in tutte le sue forme.

16.6 Creare istituzioni efficaci, trasparenti e responsabili a tutti i livelli.

16.7 Garantire un processo decisionale inclusivo, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli che risponda alle esigenze della popolazione.

16.8 Ampliare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo alle istituzioni di governance globale.

16.9 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un'identità legale, anche attraverso la registrazione delle nascite.

16.10 Garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con le leggi nazionali e gli accordi internazionali.

16.a Rafforzare le istituzioni nazionali competenti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per costruire la capacità a tutti i livelli, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, di prevenire la violenza, combattere il terrorismo e la criminalità.

16.b Promuovere e attuare leggi e politiche non discriminatorie per lo sviluppo sostenibile.

(traduzioni non ufficiali)

²⁰⁷ Costituzione nazionale della Repubblica Bolivariana del Venezuela. Titolo III Diritti e garanzie dell'uomo e doveri. Capitolo III. Articolo 55 della Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela:

"Ogni persona ha diritto alla protezione da parte dello Stato, attraverso gli organi di pubblica sicurezza regolati dalla legge, contro situazioni che costituiscono una minaccia, una vulnerabilità o un rischio per l'integrità fisica delle persone, i loro beni, il godimento dei loro diritti e l'adempimento dei loro doveri".

²⁰⁸ *Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, conocido como "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N°6.442, del 3 de abril de 2019. Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.*

L'individuazione delle politiche pubbliche e dei programmi di formazione sulla sicurezza, finalizzati al raggiungimento di una qualità di vita ottimale e attualmente applicati nel Paese, ha portato alla loro accettazione, soprattutto da parte della popolazione più debole e vulnerabile, in quanto beneficiaria delle politiche di sicurezza sociale, delle politiche di inclusione, del godimento dei diritti fondamentali, dei diritti umani, della sicurezza del godimento collettivo e individuale, compresi i processi di inserimento sociale, economico e civile.

Per queste ragioni, il già citato Obiettivo 16 Pace, giustizia e istituzioni forti merita un trattamento a parte, in termini di istituzionalità, in relazione alle informazioni che potrebbero essere presentate attraverso una documentazione statistica ufficiale e non ufficiale (ONG) dei risultati ottenuti con la sua attuazione:

Tuttavia, per quanto riguarda i dati statistici ufficiali, è necessario notare la mancata pubblicazione dal 2016 di queste informazioni da parte dell'organo governativo responsabile della sicurezza pubblica. A questo proposito, i dati pubblicati nella "Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz (MPPRIJP) de fecha 2015" (Relazione e resoconto del Ministero del Potere Popolare per le Relazioni Interne, la Giustizia e la Pace (MPPRIJP) del 2015) sono riportati di seguito.

Come osserva il MPPRIJP nel Rapporto e nel Rendiconto,

"Il Ministero del Potere Popolare dell'Interno, della Giustizia e della Pace, i suoi organi e servizi decentrati, così come gli enti funzionalmente collegati, nel corso del 2015 hanno orientato i loro sforzi al consolidamento delle politiche pubbliche volte al raggiungimento dell'obiettivo... che ha comportato lo sviluppo di azioni per rafforzare il modello di polizia; per rifondare e trasformare il regime di investigazione criminale; ma in una prospettiva di partecipazione protagonista delle comunità, al fine di generare approcci differenziati nell'approccio alla prevenzione e alla repressione del crimine nel rispetto dei diritti umani".

"È importante sottolineare che, in conformità con le dinamiche socio-politiche ed economiche del Paese, il Ministero del Potere Popolare per le Relazioni Interne, la Giustizia e la Pace, i suoi organi e servizi decentrati e le sue entità funzionalmente collegate, hanno realizzato nell'anno fiscale in corso un insieme di progetti volti a beneficiare la comunità nelle sue diverse aree di competenza; nonché a contribuire alla costruzione di una società egualitaria e giusta, guidata dai valori liberatori del socialismo, capace di consolidare ed espandere il potere popolare e la democrazia socialista, al fine di realizzare la definitiva nascita del Nuovo Stato Democratico e Sociale, basato sullo stato di diritto e sulla giustizia." (traduzioni non ufficiali)

In termini di rafforzamento dei meccanismi di cooperazione attraverso il coordinamento interistituzionale, vale la pena sottolineare il rapporto con l'ufficiale di collegamento francese, che promuove lo scambio di informazioni di intelligence che facilita l'applicazione dei meccanismi di controllo necessari per combattere il traffico di droga nelle aree marittime di entrambi i Paesi.

Rafforzamento dei meccanismi di cooperazione, attraverso il coordinamento con gli ufficiali di collegamento delle ambasciate di Francia, Regno Unito, Italia, Spagna, Brasile e Messico, per la formazione alla prevenzione integrale del traffico di droga.

L'ONA ha rappresentato la Repubblica Bolivariana del Venezuela in vari forum internazionali, rafforzando i meccanismi di cooperazione internazionale che consentono di generare dialogo e accordi nella lotta contro il problema globale della droga.

Per raggiungere l'obiettivo di incorporare la prospettiva dell'uguaglianza di genere nelle politiche pubbliche, promuovere la non discriminazione e la protezione dei gruppi socialmente vulnerabili, è stato formulato il progetto "Formazione sui diritti umani per le istituzioni pubbliche e il potere popolare".

L'Istituto Nazionale contro la Discriminazione Razziale (INCODIR) è stato creato in conformità alle disposizioni dell'articolo 25 della Legge Organica contro la Discriminazione Razziale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 39. 823, del 19 dicembre 2011, che avrà lo status di Istituto Pubblico, con personalità giuridica, patrimonio proprio, autonomia tecnica, organizzativa e amministrativa, alle dipendenze del Ministero del Potere Popolare con competenza in materia di Relazioni Interne e Giustizia, e godrà delle prerogative e dei privilegi stabiliti dalle leggi della Repubblica.

L'Università Nazionale Sperimentale di Sicurezza è stata creata con il Decreto Presidenziale n. 6.616, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 39.120 del 13 febbraio 2009. Il Regolamento di Organizzazione e Funzionamento dell'Università Nazionale Sperimentale di Sicurezza è stato pubblicato con Decreto Presidenziale n. 8.014 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 39.620 del 21 febbraio 2011, con personalità giuridica e patrimonio proprio, come istituzione universitaria specializzata nella professionalizzazione e nello sviluppo globale dei funzionari di pubblica sicurezza del Paese.

La Fondazione venezuelana per la prevenzione e il trattamento delle tossicodipendenze è stata creata con il Decreto n. 1.686, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del Venezuela n. 34.766 del 31 luglio 1991. Il decreto stabilisce che la Fondazione venezuelana per la prevenzione e il trattamento delle tossicodipendenze (FUNDAPRET) è un ente decentralizzato con personalità giuridica e patrimonio proprio, attualmente dipendente dal Ministero delle Relazioni Interne, della Giustizia e della Pace, come stabilito dal decreto n. 6.604, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 39.102 del 20 gennaio 2009.

Il Fondo Nazionale Antidroga è stato creato con il Decreto Presidenziale n. 6.778 del 26 giugno 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 39.211 del 1° luglio 2009, successivamente modificato dal Decreto Presidenziale n. 9.359 del 23 gennaio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40.098 del 25 gennaio 2013, un servizio specializzato decentrato, senza personalità giuridica, dipendente dall'Ufficio Nazionale Antidroga, con autonomia funzionale e capacità di gestione finanziaria, amministrativa, operativa, di bilancio e tecnica, gerarchicamente dipendente dal Ministro del Potere Popolare per le Relazioni Interne, la Giustizia e la Pace e il cui coordinamento sarà esercitato dal Vice-Ministro della Prevenzione e della Sicurezza dei Cittadini.

Il Servizio Nazionale per il Disarmo (SENADES) è stato creato, come previsto dall'articolo 216 del Decreto n. 881, con il quale viene emanato il Regolamento della Legge per il Disarmo e il Controllo delle Armi e Munizioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Bolivariana del Venezuela n. 6.129 Straordinario, dell'08 aprile 2014, come servizio specializzato decentrato, senza personalità giuridica, con capacità di gestione finanziaria, amministrativa e di bilancio, gerarchicamente dipendente dal Ministero del Potere Popolare per le Relazioni Interne, la Giustizia e la Pace.

Come si evince dal Rapporto e dal Conto annuale del MPPREIJP, fino alla data della sua pubblicazione, è stato fatto uno sforzo per implementare le condizioni legali, istituzionali e di politica pubblica, garantendo così il diritto a una sicurezza dei cittadini ottimale e di qualità.

Il rapporto rileva inoltre che per il periodo 2015-2016 si è registrato un aumento dell'efficacia funzionale rispetto al periodo precedente.

Al fine di soddisfare i requisiti per ottenere dati statistici sulla sicurezza per il periodo 2021-2022, possiamo citare i dati presentati da Organizzazioni non governative (ONG) come l'Osservatorio venezuelano della violenza, Fundaredes, l'Osservatorio delle prigioni, l'Osservatorio venezuelano dei conflitti sociali, COFAVIC e ONG internazionali come Amnesty International (AI) e Human Rights Watch (HRW). Ai fini del presente progetto, verranno utilizzati i dati presentati dall'Osservatorio venezuelano sulla violenza (OVV), aggiornati all'anno 2022 e all'anno trascorso 2023, che sono riportati di seguito:²⁰⁹

1. L'anno 2022 si chiude con 9.367 morti violente, di cui 2.328 sono vittime di omicidi commessi da comuni cittadini; 1.240 sono morti a seguito di interventi di polizia, che negli anni precedenti sono stati qualificati dalle autorità come "resistenza all'autorità" e 5.799 sono i casi di morti sotto inchiesta da parte

²⁰⁹ Observatorio Venezolano de Violencia OVV. Informe Anual de Violencia, año 2022. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informes/informe-anual-de-violencia>

delle agenzie investigative criminali. Se a questa cifra si aggiungono i 1.370 casi di sparizioni denunciate, in cui c'è un forte sospetto di morte, si ha un totale di 10.737 decessi.

2. Queste cifre sono sorprendentemente simili a quelle dell'anno 2021, quando si registra un totale di 9.447 morti violente, corrispondenti a omicidi, morti per intervento della polizia (resistenza all'autorità) e morti sotto inchiesta. Se si aggiungono i 1.634 casi di sparizione, il numero totale dei decessi sale a 11.081. Una differenza del 3% in meno tra i due anni.

3. Convertendo queste cifre in tassi per centomila abitanti per una popolazione totale del Paese stimata in 26 milioni 550 mila abitanti, si scopre che il tasso di morti violente (omicidi, morti per intervento della polizia e morti sotto inchiesta) è del 35,3 nell'anno 2022 ed era del 34,9 nell'anno 2021. Se si includono anche le sparizioni, il tasso è del 40,4 nel 2022 e del 40,9 nel 2021.

4. I casi di omicidio e i decessi dovuti all'intervento della polizia ammontano a 3.568 vittime, mentre le vittime la cui causa di morte è "in corso di investigazione" ammontano a 5.799, quasi il doppio dei decessi, rappresentando il 62% delle morti violente.

5. È importante notare che, secondo un consenso sulla qualità dei dati nelle indagini sugli omicidi in America Latina, noto come Protocollo di Bogotà (2015), il numero massimo accettabile di casi di morti per "causa non determinata" è stato stabilito nel 10% del numero totale di omicidi derivanti da azioni criminali o da azioni legali o illegali della polizia. Nel caso del Venezuela nell'anno 2022, questa percentuale del 10% equivarrebbe a 357 casi, ma i casi sono stati 5.799, cioè 16,2 volte di più della soglia stabilita come accettabile.

6. Nel 2022 si è registrata una media di 26 morti violente al giorno, 180 alla settimana e 781 al mese.

7. Per quanto riguarda i decessi dovuti all'intervento della polizia, ogni giorno si sono registrati 3,39 decessi dovuti ad azioni di polizia o militari, 23,8 decessi ogni settimana e 103 decessi ogni mese.

8. I dati ufficiali, sebbene soggetti al tipo di manipolazione indicata nel paragrafo precedente, mostrano un aumento del numero di omicidi per motivi passionali nel 2022 rispetto all'anno precedente, passando da 87 a 101 (aumento del 16%).

9. Ciò che è possibile confermare è l'esistenza di un'importante trasformazione culturale nella società, con un diffuso ripudio del comportamento violento tra i partner. Un'indagine condotta su 1.200 famiglie ha rilevato un rifiuto schiacciante di tali comportamenti violenti, con otto intervistati su dieci che disapprovano l'uso dello schiaffo nelle coppie. Solo il 3% ha giustificato l'azione nel caso dell'uomo verso la donna e il 7% della donna verso l'uomo.

10. Poiché gran parte della violenza nelle relazioni di intimità è associata alla presunzione di infedeltà, è stato esaminato il sostegno al comportamento violento in tali situazioni da parte di un uomo verso una donna o di una donna verso un'altra donna. I risultati si ripetono, con un livello molto alto di rifiuto nel caso di un marito che colpisce la moglie infedele (89%) e di una donna che colpisce un'altra donna che le porta via il marito (84%).

11. Data la continua censura delle informazioni ufficiali, un modo per avvicinarsi alla situazione della criminalità e della violenza è quello degli studi sulla vittimizzazione, condotti ricercando attivamente i casi in un campione di famiglie selezionate a caso. A questo scopo, abbiamo condotto un'indagine i cui risultati hanno mostrato che il 15% degli intervistati ha dichiarato di essere stato vittima di un crimine nei dodici mesi precedenti e che il 13% dei membri della famiglia in cui viveva era stato a sua volta vittima. Questa percentuale è inferiore ai risultati ottenuti negli anni precedenti, che si aggiravano in ogni caso intorno al 20% della popolazione. Una differenza significativa riguardava il settore sociale in cui si trovavano, con le vittime concentrate nella classe operaia e nella classe media inferiore.

12. Abbiamo anche chiesto se avessero denunciato il reato alle autorità e poco meno della metà (44%) ha confermato di averlo fatto, mentre il restante 56% ha detto di non averlo fatto. Questa percentuale di mancata denuncia è leggermente inferiore a quella riscontrata negli studi degli ultimi decenni in cui, sia nelle nostre indagini che in quelle ufficiali condotte dal governo nazionale, questa cifra era superiore al 60%, oscillando tra il 62% e il 66%.

13. Il tasso di morti per suicidio che si può stabilire con i dati ufficiali disponibili è di 4 morti per 100.000 abitanti, un valore che tende a diminuire un po' se lo confrontiamo con le nostre stime per il 2020 e il 2021. Tuttavia, alcuni studi hanno dimostrato che esiste una significativa sotto-segnalazione di questa causa di morte, il che ci permette di ipotizzare che il tasso dovrebbe essere più alto di quello espresso.

14. La percezione maggioritaria del 70% della popolazione è che la situazione della violenza nel Paese sia rimasta invariata (34%) tra il 2021 e il 2022 o che sia aumentata (36%). Un settore minoritario ma importante, pari a quasi un terzo della popolazione (30%), ritiene che la situazione sia migliorata in quell'arco di tempo.

15. Come conseguenza della vittimizzazione personale o vicaria o della percezione della realtà, la paura di essere vittima di crimini e violenza è presente in una parte importante della popolazione. La metà della popolazione (49%) ha espresso il timore di essere vittima in casa propria, che sale al 56%

quando si trova per le strade della propria comunità durante il giorno e raggiunge i livelli più alti quando si viaggia in altre zone della città o quando si utilizzano i trasporti pubblici (67%).

16. Come conseguenza di questa paura, si verificano comportamenti di inibizione, poiché si calcola razionalmente che i rischi possono essere ridotti in questo modo. Nel 2022, metà della popolazione aveva limitato le attività che possono essere considerate facoltative, come gli orari o i luoghi in cui fare acquisti (47%) o i divertimenti (50%). Ma ciò che è più rilevante è che questa inibizione si è verificata anche in quelle attività che possono essere considerate obbligatorie, come il lavoro o lo studio, dove è emerso che un terzo della popolazione (37,6%) ha dichiarato di averle ridotte.

17. Un'altra conseguenza della paura di essere vittima è lo spostamento forzato di molte famiglie costrette a lasciare il luogo di residenza a causa delle minacce o dei danni che ricevono, sia in modo specifico (di solito verso i figli adolescenti) sia a causa dell'atmosfera generale di insicurezza che prevale nella comunità in cui vivono. I risultati hanno mostrato che una famiglia su cinque (20,4%) ha sentito il bisogno di spostarsi dal proprio luogo di residenza per paura di diventare vittima di violenza.

18. Di fronte a questa situazione di violenza e criminalità, la percezione della popolazione rimane quella che la polizia non la protegga dalla criminalità. Solo poco meno di un quarto della popolazione intervistata (22%) ritiene che la polizia li protegga dai criminali; il restante 78% ha dichiarato di non sentirsi protetto dalle forze di sicurezza.

19. Inoltre, poco meno di un quinto della popolazione (24%) ha dichiarato di essere a conoscenza di casi di criminalità nella propria comunità in cui è stata coinvolta la polizia.

20. La somma di queste due percezioni, di una polizia che non protegge la popolazione e che è anche coinvolta nella criminalità, ha un effetto molto negativo sulla valutazione delle forze di polizia da parte dei cittadini e spiega perché solo il 12% della popolazione considera il loro lavoro buono, rispetto al 41,6% che lo valuta negativamente.

21. Nella valutazione complessiva della popolazione sulla gestione della sicurezza da parte del governo, solo l'11,5% la considera buona, mentre il 48% la giudica cattiva. Come per la polizia, il 40% della popolazione ha preferito valutare la performance del governo come discreta.

22. A livello internazionale, il Venezuela rimane tra i tre Paesi più violenti della regione latinoamericana nel 2022. Sia che il confronto venga fatto con un tasso di 36 vittime per cento abitanti, se si escludono le sparizioni; sia che venga fatto con 40 se si includono le sparizioni.

L'Osservatorio Venezuelano de Violencia OVV è riuscito a stabilirlo:

... Non ci sono state variazioni nel livello di violenza e criminalità nel Paese per l'anno 2022 rispetto all'anno 2021. La tendenza alla diminuzione delle morti violente registrata negli anni precedenti si è arrestata nel 2022.

... Cambiamento nella composizione interna della classificazione delle morti violente da parte delle autorità e delle indagini penali. Nel 2022, il numero di casi classificati come omicidi o morti per intervento della polizia è diminuito e il numero di casi classificati come "morti in corso di indagine", che possono essere omicidi o vittime di interventi della polizia che non sono stati indagati, né tantomeno perseguiti, è aumentato in modo significativo.

Attualmente, tra il 2022 e il 2023, alla luce dello studio presentato dall'OVV, potrebbero essere stabilite le seguenti valutazioni, con l'obiettivo di proporre la loro necessaria correzione o modifica:

È molto importante progettare politiche pubbliche volte a evitare l'instabilità economica e la sua influenza negativa sulla società, poiché questa può essere percepita come causa di un aumento delle attività illecite o criminali.

È inoltre necessario progettare e creare politiche pubbliche per prevenire l'aumento dei livelli di povertà e la dollarizzazione dell'economia, che potrebbe aver portato all'emergere di nuove forme di criminalità legate alle attività estrattive minerarie, al riciclaggio di denaro, all'estorsione, al riciclaggio di denaro, al rapimento per riscatto in valuta estera, alla rapina in dollari, alla corruzione delle autorità e all'internazionalizzazione del crimine che si diffonde dal Venezuela ad altri Paesi, tra gli altri.

Alla luce dei dati statistici presentati dalle istituzioni governative (MPPRIJP) e dalle organizzazioni non governative (OVV), è stato possibile stabilire conclusioni che si escludono a vicenda, in conseguenza del fatto che non coincidono in termini di tempo, poiché non esistono statistiche ufficiali aggiornate, essendo le uniche pubblicate dall'ente competente quelle relative al periodo 2015-2016.

Di conseguenza, è importante notare che le politiche pubbliche sulla Sicurezza, come abbiamo visto, si riflettono nel Plan de la Patria de Desarrollo Económico y Social de la República Bolivariana de Venezuela, 2019-2025, noto come "Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela", Obiettivo 16. Pace, giustizia e istituzioni solide e creazione della Gran Misión a Toda Vida Venezuela e della Gran Misión Cuadrantes de Paz, hanno come obiettivo finale l'eliminazione della criminalità e dei fattori che la generano, per questo è necessario riconoscere che il Governo nazionale e i suoi organi competenti stanno dimostrando una grande volontà politica nella pianificazione e progettazione delle politiche pubbliche sulla Sicurezza, con l'obiettivo di unificare gli sforzi

ugualmente rivolti allo sviluppo economico e al benessere sociale, come variabili che influenzano la Sicurezza del Paese.

È importante notare che quando si parla di sicurezza, non ci si riferisce solo a crimini come il traffico di droga, la corruzione e altri crimini organizzati. Al contrario, la sicurezza non è un tema esclusivo, poiché è legata ad aspetti positivi come l'affrontare le grandi sfide volte ad attuare politiche di sicurezza olistiche e globali nei settori dell'istruzione, della salute, della lotta alla povertà e alla disuguaglianza, con l'obiettivo di salvaguardare e proteggere i diritti umani di prima, seconda e terza generazione. Tuttavia, questa salvaguardia e protezione non si riferisce solo alla dignità dell'individuo, ma comprende anche tutti gli aspetti indispensabili e prioritari per raggiungere la pace sociale e quindi lo sviluppo umano dei cittadini.

In questo senso, ci sono istituzioni come le Università che sono al servizio della Nazione, e quindi spetta a loro collaborare all'orientamento della crescita e dello sviluppo economico e sociale del Paese, attraverso il loro contributo dottrinale volto ad aiutare lo Stato nella progettazione e nell'attuazione di politiche inquadrare nella sicurezza sociale ed economica dei suoi abitanti.

Alla luce della rilevanza data all'istruzione superiore a livello normativo, è importante sottolineare anche l'importanza dell'Università nella sicurezza sociale ed economica, partecipando all'elaborazione di piani, programmi e progetti finalizzati alla formulazione di diverse politiche pubbliche, il cui scopo è raggiungere lo sviluppo economico e il benessere sociale del Paese. In questo senso, l'Università deve trasmettere quegli aspetti di grande importanza e che sono legati allo sviluppo economico, vedendoli come variabili che generano cambiamenti sociali che hanno un impatto positivo sullo sviluppo umano della nazione.

Attraverso le politiche di sicurezza e il loro collegamento con l'istruzione superiore, lo Stato stabilisce come uno dei suoi obiettivi quello di raggiungere l'inclusione sociale attraverso la preparazione e la laurea di professionisti con un'alta capacità di leadership, come risultato della percezione delle diverse esigenze della società, ottenendo così lo slancio sia negli aspetti economici che nello sviluppo sociale, essendo questi scopi inquadrati nel rispetto e nella garanzia dei diritti umani degli individui. Questo è senza dubbio uno dei percorsi che permetterà di costruire risposte in termini di sicurezza dei cittadini, finalizzate allo sviluppo economico e al benessere sociale della nazione.

Di conseguenza, è stato possibile stabilire le prospettive e le sfide che sono emerse da questo esercizio intellettuale, come il fatto che l'Università, essendo assunta come attore nelle politiche di sicurezza dello Stato, rappresenta una funzione estremamente importante nella progettazione e nell'applicazione di

queste politiche di sicurezza, legate allo sviluppo economico e al benessere sociale della Nazione, così come la relazione percepibile esistente tra l'Università e la società, che le permette di contribuire in diversi ambiti all'evoluzione socio-economica delle persone e del Paese, diminuendo così le variabili negative che influenzano le relazioni sociali.

Allo stesso modo, gli attori rilevanti nel campo della sicurezza in questo processo di sviluppo economico e benessere sociale, ovvero Università-Società-Stato, devono rimanere attivi nei rispettivi scenari, per potersi adattare ai diversi cambiamenti che gli individui sperimentano continuamente, immersi in una realtà sociale in continuo mutamento, che è quella che inevitabilmente porta allo sviluppo e all'evoluzione sociale del Paese.

Per questo motivo, si afferma che le istituzioni universitarie non possono essere ignare della realtà socio-economica del Paese; al contrario, devono avere un atteggiamento partecipativo con l'obiettivo di relazionarsi con il loro ambiente, il che renderà possibile per queste istituzioni partecipare alla diagnosi dei bisogni e per lo Stato partecipare alla progettazione delle politiche pubbliche sulla sicurezza solo così gli istituti universitari potranno trionfare, realizzando i loro veri e propri scopi e obiettivi al di là delle aule.

In questo senso, l'Università deve sviluppare un atteggiamento più proattivo, che consenta e faciliti la trasmissione di conoscenze di qualità necessarie per l'evoluzione e lo sviluppo in ambito economico e sociale, data l'importanza dell'accessibilità e dell'integrazione sociale che l'Università riveste.

In conclusione, e in accordo con quanto delineato nel corso di questo progetto, lo sviluppo e l'evoluzione della Nazione devono essere concepiti per l'area della Sicurezza come lo sforzo della trilogia Università-Società-Stato, inquadrata, come già detto, in caratteristiche di equità, uguaglianza, responsabilità condivisa e proattività.

Tutti i Paesi latinoamericani hanno molti problemi comuni (servizi pubblici scadenti, ospedali in cattive condizioni, scioperi di ogni tipo, corruzione, alti livelli di criminalità, disoccupazione, ecc.), ed è qui che la ricerca che esce dalle università può generare soluzioni comuni, proponendo strategicamente programmi, corsi, idee con un alto senso di responsabilità, con l'impegno di fare meno errori possibili.

La complessità dei problemi sociali, economici e politici cresce in modo più che proporzionale rispetto alle capacità istituzionali necessarie per affrontarli efficacemente. Questo problema è particolarmente acuto in America Latina, dove la crisi di leadership e l'obsolescenza dei governi stanno assumendo dimensioni allarmanti.

Per questo motivo, l'istruzione superiore è un attore sociale complicato e di non facile comprensione, poiché per il suo studio è necessaria la collaborazione di approcci multidisciplinari, con l'obiettivo di poter determinare la sua interrelazione con la realtà sociale del suo ambiente, essendo questa azione quella che permette di raggiungere l'equilibrio tra la pertinenza dell'istruzione superiore stabilita nelle politiche di sicurezza dello Stato e le esigenze o richieste sociali.

Infine, è importante notare che in questo caso non è possibile né consigliabile, a causa della differenza temporale degli studi statistici, fare una valutazione del successo o del fallimento delle misure attuate attraverso le politiche pubbliche sulla sicurezza, poiché un tale esercizio sarebbe soggettivo e parziale a causa della mancanza di congruenza dei dati raccolti.

CAPITOLO IX

LA SICUREZZA COME POLITICA PUBBLICA IN ECUADOR

*Jorge Antonio Hadathy Bucheli*²¹⁰

L'obiettivo generale del Progetto è quello di fornire contributi che facilitino l'applicazione e la gestione assertiva delle politiche pubbliche e dei programmi di formazione nell'ambito della sicurezza, al fine di migliorare l'effettiva applicazione di questi ultimi e, in questo modo, rendere possibile ai Paesi che compongono le aree focali di diventare Stati democratici a pieno titolo, governati dallo Stato di diritto, e di avanzare verso lo sviluppo, il benessere sociale e l'integrazione regionale e internazionale.²¹¹

FASE 1

Identificazione delle attuali politiche di sicurezza pubblica e dei programmi di formazione in atto nei rispettivi Paesi.

A. ATTUALI POLITICHE DI SICUREZZA PUBBLICA IN VIGORE

a. Titolo o nome:

Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana (Piano specifico per la sicurezza pubblica e dei cittadini)

b. Periodo di validità:

2019-2030

c. Autorità governativa che lo ha istituito:

Ministro del Gobierno

d. Obiettivi da perseguire:

- Contribuire alla prevenzione del crimine e della violenza rafforzando il rapporto tra Stato e società.

Queste misure portano alla creazione di un rapporto di fiducia tra i cittadini e il governo, un primo passo verso il superamento dei problemi legati alla debolezza della governabilità.

- Creare condizioni di sicurezza ottimali su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione alle aree in cui la presenza dello Stato è debole, inesistente o si è trasformata in una zona di impunità a causa

²¹⁰ Colonnello in servizio attivo nella Polizia Nazionale dell'Ecuador.

²¹¹ Vedi; Romo M, Pazmiño P, Vitores X, Moya S, Game J, Orcés O, Argoti M. (2019). *Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana*. Ministerio del Interior.

della presenza di economie criminali. Le misure devono essere volte a smantellare le strutture della criminalità organizzata che rappresentano una minaccia per la popolazione, l'economia, la natura e altri beni giuridicamente protetti.

- Rafforzare la cooperazione e il coordinamento internazionale, considerando la mobilità e il dinamismo dei fenomeni di violenza e criminalità, al di là dei confini nazionali. In questo senso, uno dei pilastri del lavoro per affrontare i gruppi di criminalità organizzata è l'integrazione e un maggiore coordinamento tra le istituzioni di pubblica sicurezza (ministeri, procure, polizia, ecc.).
- Sviluppare e garantire la sostenibilità delle capacità strategiche di polizia per fornire servizi di sicurezza efficienti ed efficaci.

e. Azioni concrete per raggiungere gli obiettivi prefissati:

Per sviluppare le capacità nazionali di affrontare le minacce alla sicurezza pubblica e dello Stato, sono stati stabiliti quattro pilastri d'azione o principi che serviranno da supporto per la generazione costante e potenzialmente mutevole di azioni strategiche di fronte ai rischi o alle minacce alla sicurezza.

- Intelligenza: Elaborazione di scenari attuali e prospettici per ottenere una valutazione dei rischi e delle minacce, al fine di consigliare tempestivamente i decisori per la definizione di validi indirizzi.
- Prevenzione e anticipazione: generare strategie di prevenzione, attraverso lo sviluppo di politiche, strategie e azioni strategiche per ridurre le minacce e, fondamentalmente, per stabilire mezzi di protezione e risposta ai vari scenari di queste minacce.
- Protezione: promuovere e stabilire una serie di misure in grado di adattarsi continuamente alla situazione per ridurre le vulnerabilità senza causare restrizioni sproporzionate alla vita sociale ed economica dei cittadini.
- Sanzioni: completare la parte giudiziaria attraverso un coordinamento efficace con gli organi giudiziari, al fine di stabilire le azioni pertinenti di fronte alle minacce.

B. PROGRAMMI DI FORMAZIONE/ADDESTRAMENTO PER GLI AGENTI COINVOLTI NELLA SICUREZZA PUBBLICA/SICUREZZA DEI CITTADINI.

a. Titolo o nome:

Plan anual de capacitación (Piano di formazione annuale)

b. Periodo di validità.

2019

c. Autorità governativa che lo ha istituito:

Ministro dell'Interno

d. Obiettivi:

Elevare il livello professionale del personale di polizia a livello nazionale, sulla base dell'applicazione delle caratterizzazioni, attraverso le tecniche appropriate utilizzate a tale scopo, che sono coinvolte nella missione della Direzione Generale dell'Intelligence, eseguendo così in modo efficace la diffusione di intelligence accurata e tempestiva.

Elevare il livello professionale del personale di polizia a livello nazionale, basato sull'applicazione delle conoscenze di analisi e discernimento delle informazioni, attraverso le tecniche appropriate utilizzate a questo scopo, che è coinvolto con la missione della Direzione Generale di Intelligenza, eseguendo così in modo efficace la diffusione di intelligenza accurata e tempestiva.

Rendere i partecipanti consapevoli dei punti più importanti, ossia le istruzioni, le competenze e le attività considerate per la pianificazione, l'organizzazione e l'implementazione di un sistema di gestione.

e. Soggetti destinatari

Membri della Polizia nazionale dell'Ecuador

f. Istituzioni/personale che lo implementa

Polizia nazionale, Direzione della formazione.

g. Contenuti.

...Regolamenti legali in vigore.

...Procedure di polizia

...Diritti umani applicati alla funzione di polizia.

...Tecniche e tattiche di polizia.

...Strategie e tecniche investigative.

...Procedure di intelligenza della polizia.

...Gestione della scena del crimine.

...Elaborazione de progetti.

...Statistiche di polizia

...Violenza di genere

...Dottrina ed etica della polizia

FASE 2

Individuare studi affidabili, sia da fonti ufficiali che private, per valutare i risultati (grado di successo o di fallimento) dell'attuazione delle politiche e dei programmi sopra citati.

A. LE ATTUALI POLITICHE DI SICUREZZA PUBBLICA IN VIGORE

a. Titolo dello Studio:

Decreti esecutivi emessi dal Presidente della Repubblica.

Il Decreto Esecutivo 411, emanato il 29 aprile 2022, dichiara lo stato di emergenza per gravi disordini interni per motivi di sicurezza dei cittadini nelle province di Guayas, Esmeraldas e Manabí, al fine di salvaguardare i diritti del popolo dell'Ecuador a una cultura di pace e di sicurezza globale, così come la protezione del diritto alla vita, e protetto dall'esonazione di attività criminali che minacciano il diritto alla vita e alla sicurezza, per un periodo di sessanta giorni.

Il Decreto Esecutivo 224 del 18 ottobre 2021 dichiara lo stato di emergenza per gravi disordini interni in tutto il territorio nazionale per un periodo di 60 giorni dalla firma del presente Decreto Esecutivo. Lo stato di emergenza si basa sulle circostanze che hanno gravemente compromesso i diritti dei cittadini a causa dell'aumento dell'attività criminale. Lo scopo della dichiarazione dello stato di emergenza è quello di proteggere i diritti della popolazione dell'Ecuador. Lo scopo è anche quello di controllare le circostanze di insicurezza che si sono generate e di ristabilire la convivenza pacifica e l'ordine pubblico.

b. Istituzione, organo, ufficio o agenzia di elaborazione:

Presidenza della Repubblica, Ministero dell'Interno

c. Data di elaborazione:

29 aprile 2022, 18 ottobre 2021.

d. Fonte verificabile:

Segreteria nazionale della Sicurezza pubblica e dello Stato.

e. Dati chiave da considerare in ogni studio.

B. PROGRAMMI DI FORMAZIONE/ADDESTRAMENTO PER GLI AGENTI COINVOLTI NELLA SICUREZZA PUBBLICA/SICUREZZA DEI CITTADINI.

a. Titolo/nome di ogni studio statistico individuato:

Plan de acción de prevención del delito (Piano d'azione per la prevenzione del crimine.)

b. Istituzione, ente o agenzia che ha prodotto ciascuna indagine statistica:

Direzione generale della Pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico.

c. Data di creazione:

07-marzo del 2023

d. Dati chiave da considerare in ogni studio statistico.

Delle 4.800 morti violente registrate nell'anno 2022, il 90,54% corrisponde a uccisioni, il 6,81% a omicidi, l'1,65% a femminicidi e l'1,00% a omicidi su commissione (sicariatos); per quanto riguarda il tipo di arma utilizzata per commettere questi eventi, l'84,12% è con un'arma da fuoco, il 10,21% con un coltello e il 5,67% con un altro tipo di arma; il 69,88% è stato commesso in spazi pubblici, mentre il 30,12% in spazi privati; l'80,53% è dovuto a violenza criminale, il 19,30% a violenza interpersonale e lo 0,17% a violenza socio-politica; in termini di sesso delle vittime, il 91,20% è di sesso maschile, l'8,57% di sesso femminile e lo 0,23% è da determinare; l'85,16% di questi eventi è stato motivato da traffico interno di droga (microtraffico), minacce, risse e rapine. Le province di Sucumbíos, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas e Manabí registrano un tasso di 30-40 omicidi intenzionali ogni 100.000 abitanti, collocandosi a un livello di violenza MOLTO ELEVATO, mentre Esmeraldas, Los Ríos, DMG e El Oro registrano un tasso di oltre 40 morti ogni 100.000 abitanti, collocandosi a un livello di violenza CRITICO.

1. Istituzioni coinvolte:

Polizia nazionale, Forze armate, Procura, Magistratura.

2. Impatti verificati:

La violenza e la criminalità sono fattori che incidono gravemente sulla convivenza pacifica e sulla sicurezza dei cittadini; per questo, la Polizia Nazionale dell'Ecuador, attraverso la Direzione Generale della Sicurezza Cittadina e dell'Ordine Pubblico, ha condotto un'analisi dell'incidenza della violenza, dove si può vedere che nel 2020 si registrano 1361 morti violente a livello nazionale; per l'anno 2021 si registreranno 2494 eventi violenti, con un aumento dell'83,2% rispetto all'anno precedente, pari a un tasso di 14,05 per 100.000 abitanti; nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022 si registreranno 4800 eventi, pari a un tasso del 26,7%, con un aumento eccessivo del 92,5% rispetto al 2021.

e. Inclusione di elementi grafici.

equivale a una tasa de 26,85 por cada 100000 habitantes.

Gráfico 3. Tasa de homicidios



Elaborado por: DAI DGSCOP

Gráfico 3. Tasso di omicidi
Titolo: Tasso di omicidi intenzionali ogni 100.000 abitanti
L'asse X mostra gli anni

FASE 3

Ottenere informazioni prodotte da istituzioni o organismi responsabili, che forniscano giudizi adeguati sulla situazione della sicurezza pubblica nel Paese, evidenziando i successi, i fallimenti e le ragioni sottostanti.

A. Tipo di informazione:

Creazione della Segreteria nazionale per la sicurezza pubblica e dello Stato con decreto presidenziale.

B. Istituzione, ente o organismo di elaborazione:

Presidenza della Repubblica dell'Ecuador.

C. Fonte verificabile:

Segreteria nazionale della Sicurezza pubblica e dello Stato.

D. Concetti affrontati:

La nuova entità sarà incaricata di sviluppare le politiche pubbliche, di pianificare e coordinare gli organi del Sistema di Pubblica Sicurezza e dello Stato, nonché di articolare gli sforzi e definire le azioni con le Forze Armate, la Polizia, i Ministeri del Governo, degli Affari Esteri e della Difesa, e sarà in contatto con le autorità dell'Assemblea Nazionale e della Corte Nazionale di Giustizia.

L'insicurezza è una delle principali preoccupazioni del Paese. Per questo motivo, sono stati creati nuovi organismi che definiscono nuove misure per "ottenere un ambiente adeguato" per gli ecuadoriani. Un'altra delle responsabilità del nuovo segretariato sarà quella di coordinarsi con i governi autonomi decentrati e la società civile per "coordinare in modo completo l'ordine pubblico e la sicurezza" in tutte le giurisdizioni del Paese.

FASE 4

Sviluppo di proposte per il miglioramento o il potenziamento di politiche e programmi o per i cambiamenti necessari a superare i problemi esistenti.

A. POLITICHE PUBBLICHE DI SICUREZZA PUBBLICA

Lo Stato esiste innanzitutto per proteggere i diritti dei suoi abitanti. E tra i diritti che deve tutelare, il diritto alla sicurezza è al primo posto in ordine di priorità. Tanto che la nostra Costituzione pone l'obbligo di garantire la sicurezza integrale come uno dei doveri primari dello Stato e come elemento costitutivo dello stesso. ¹ Il diritto alla sicurezza integrale deve essere completato dal diritto a una cultura di pace. Per soddisfare entrambi i diritti, è essenziale, come minimo, salvaguardare l'integrità fisica e la proprietà degli abitanti. Ciò richiede che lo Stato dia una risposta efficace, coordinata e vigorosa al fenomeno della criminalità. La presente proposta di legge individua e pone rimedio alle carenze più urgenti attualmente presenti nella legislazione nazionale, al fine di garantire realmente la sicurezza globale degli abitanti. Tuttavia, è necessario tenere presente che il problema dell'insicurezza che affligge l'Ecuador da diversi anni è multifattoriale. Non ha un'unica causa e quindi non ha un'unica soluzione. Richiede che le diverse istituzioni pubbliche e la società intraprendano insieme una serie di politiche e di azioni, ognuna a partire dalle rispettive aree di responsabilità. Questo progetto di legge è un ottimo inizio per ricostruire la sicurezza dei cittadini nel periodo post-pandemia e deve essere accompagnato da un impegno costante di tutti gli attori coinvolti: governo, forze dell'ordine, giudici e tribunali, pubblici ministeri, governi autonomi decentrati e cittadini.

a. Titolo o nome della proposta:

LEGGE ORGANICA SULLA SICUREZZA GLOBALE E SUL RAFFORZAMENTO DELLE FORZE DI SICUREZZA²¹²

b. Istituzione, organismo, agenzia, ente o persona che presenta ciascuna proposta:

²¹² Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública. <https://www.comunicacion.gob.ec/ley-organica-de-seguridad-integral-y-fortalecimiento-de-la-fuerza-publica/>

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA.

c. Data di preparazione della proposta:

2022

d. Fonte verificabile:

Segreteria generale della comunicazione della Presidenza della Repubblica dell'Ecuador.

B. PROGRAMMI DI ISTRUZIONE/FORMAZIONE PER GLI AGENTI COINVOLTI NELLA SICUREZZA PUBBLICA.

a. Titolo o nome della proposta:

Creazione di Aree con problemi cronici e Aree non favorevoli per la criminalità

b. Istituzione, organismo, agenzia, ente o persona che presenta ciascuna proposta:

Direzione generale della Pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico.

c. Data di elaborazione:

10 marzo 2023

d. Fonte verificabile:

Dipartimento di comunicazione strategica della Polizia nazionale dell'Ecuador.

e. Descrizione della proposta:

Pertanto, attraverso un'analisi geospaziale e in situ, sono state individuate aree specifiche di concentrazione della criminalità e della violenza, nonché problemi sociali e inciviltà, che sono state definite Aree con problemi cronici, per il fatto di essere un problema costante in ogni settore e duraturo nel tempo. A tal fine, sono state considerate le seguenti variabili: Omicidi intenzionali (Omicidio, Femminicidio e Sicariato), CMI (Rapina di persone, motocicli, veicoli, unità economiche, ricambi auto, assi stradali, abitazioni), ECU-911 (Inciviltà - Ritiro dei livornesi, operazioni con le autorità competenti, controllo dei centri di divertimento) e Armi da fuoco, prendendo in considerazione uno storico di 2 anni.

f. OBIETTIVO DEL PIANO D'AZIONE:

Eseguire azioni operative ad alto impatto in modo articolato tra i tre sottosistemi di polizia, nelle Aree con problemi cronici e Aree non favorevoli per la criminalità, al fine di prevenire, contenere o neutralizzare tutte le manifestazioni di violenza e criminalità, garantire la pace dei cittadini e proteggere il libero esercizio dei diritti delle persone, durante l'anno 2023.

Gráfico 5. Variables



Fuente: Vigilancia Policial Focalizada en Hot Spots (Weisburd, 2008)

Grafico 5. Variabili.
Etichette, in senso orario e partendo dall'alto: Omicidi intenzionali. C.M.I. Confisca di armi da fuoco. Inciviltà.
Centro: Variabili considerate.
Titolo: Aree con problemi cronici

Áreas con Problemas Crónicos (APC).

Le Aree con problemi cronici sono definite come spazi territoriali in cui vi è una concentrazione di almeno due anni di eventi relativi a: Omicidi intenzionali, Crimini e Inciviltà. Il termine cronico si riferisce al tempo di permanenza dei problemi nello stesso luogo tenendo conto che: la voce di origine greca, chrono (khronos) significa "tempo", questa parola non è castigliana, è un elemento radicale che deriva dal greco ed è usato in parole composte come cronometro, cronogramma e cronobiologia, (Dizionario Etimologico, 2022).

Tabla 1. Áreas con Problemas Crónicos

DISTRITO	ACRÓNIMO	APC TIPO A	APC TIPO B
NUEVA PROSPERINA	NP	2	5
DISTRITO SUR	DS	1	7
ESMERALDAS	ES	0	3
QUEVEDO	QV	1	1
MACHALA	MH	0	6
PORTETE	PO	2	11
ESTEROS	ET	0	6
MANTA	MT	0	3
PASCUALES	PS	1	8
MILAGRO	MG	1	0
DURÁN	DU	1	10
FLORIDA	FL	1	4
LIBERTAD - SALINAS	LS	0	2
PORTOVIEJO	PT	1	0
BALZAR	BZ	0	1
TOTAL		8	67

Elaborado: DAI - DGSCOP

Tabella 1. Aree con problemi cronici
Colonna 1: Nomi dei distretti.
Colonna 2: Acronimi.
Colonna 3: APC di tipo A
Colonna 4: APC di tipo B

AREE NON FAVOREVOLI PER LA CRIMINALITÀ

Aree non favorevoli per la criminalità (ANFC): Quegli spazi territoriali che, per le loro particolari caratteristiche fisiche e/o culturali, inibiscono, scoraggiano o almeno riducono la probabilità che venga commesso un crimine. La tabella seguente mostra le aree di questa categoria.

Tabla 2. Áreas Crimífugas

ORD.	SUBZONA	DISTRITO
1	LOJA	LOJA
2	MORONA SANTIAGO	MORONA
3	NAPO	TENA
4	DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	EUGENIO ESPEJO
5	DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL	SAMBORONDÓN CEIBOS
6	COTOPAXI	LATACUNGA
7	CHIMBORAZO	RIOBAMBA
8	PASTAZA	PASTAZA
9	TUNGURAHUA	AMBATO NORTE
10	CARCHI	TULCÁN
11	BOLÍVAR	GUARANDA
12	IMBABURA	IBARRA
13	AZUAY	CUENCA NORTE
14	PICHINCHA	RUMIÑAHUI-MEJÍA
15	ORELLANA	ORELLANA LORETO
16	SUCUMBÍOS	LAGO AGRIO

**V.- CONCLUSIONI E
RACCOMANDAZIONI PER LE
POLITICHE PUBBLICHE**

CAPITOLO X

PRINCIPALI SFIDE IN MATERIA DI SICUREZZA NELLA REGIONE LATINOAMERICANA

Come ha dimostrato questa pubblicazione, l'America Latina si trova ad affrontare una situazione critica in materia di sicurezza. Sebbene ogni Paese abbia un'esperienza diversa, segnata da specifici fattori storici e culturali, vi sono alcune sfide comuni alla regione. Gli eventi organizzati in Messico, El Salvador (compresi Guatemala e Honduras) e Colombia (compresi Ecuador e Venezuela) nell'ambito del Progetto che ha dato origine a questa pubblicazione sono stati spazi importanti per identificare e comprendere alcuni dei problemi da risolvere in America Latina in termini di sicurezza e vita democratica.

Questo capitolo raccoglie le conclusioni tratte da questi incontri, raggruppate in diversi assi centrali. Tuttavia, più che categorie isolate, questi assi devono essere intesi come parti di una rete, in quanto sono interrelati e interagiscono tra loro. Per questo motivo, i problemi identificati e le soluzioni proposte per affrontare queste sfide devono essere affrontati dal punto di vista dei cittadini e non solo come una questione esclusiva ed escludente per gli Stati o i governi, e quindi deve essere adottata una visione olistica del problema.

Sebbene —come già detto— ciascuno dei Paesi inclusi nella ricerca e, probabilmente, la maggior parte degli Stati latinoamericani nel loro complesso, abbiano esperienze e realtà diverse, molti di essi devono affrontare sfide simili, se non uguali.

Una di queste è la garanzia di un livello di sicurezza soddisfacente per ogni Paese. La sicurezza è un fattore fondamentale per la vita della comunità, ma è anche un fattore condizionante per altri fattori essenziali —come, ad esempio, l'economia con le sue molteplici derivazioni, nonché l'armoniosa convivenza sociale— e, in particolare, per lo stesso sistema democratico.

L'esistenza di un alto livello di insicurezza è percepita nel lavoro svolto come una costante, sancita dalle statistiche più serie sull'argomento e confermata dall'informazione quotidiana della stampa specializzata e dai sondaggi.

Indubbiamente, la violenza e la criminalità organizzata aumentano le difficoltà dei governi a fornire i beni politici necessari, soprattutto quelli volti a rispondere ai problemi delle popolazioni più vulnerabili, e sono in prima linea tra le principali preoccupazioni degli abitanti della regione.

Il lavoro che è stato svolto e che viene ora presentato è anche la prova della mancanza di capacità dello Stato di affrontare il problema, sia in termini di contenimento dell'avanzata del crimine che di attuazione

di politiche pubbliche con un impatto significativo sulla vita delle persone, soprattutto quelle più bisognose.

La crisi della criminalità in America Latina è una chiara minaccia alla democrazia come sistema politico e stile di vita. L'insoddisfazione sociale nei confronti dei governanti e delle istituzioni è manifesta, come dimostra chiaramente il voto punitivo per i partiti al potere che si registra in diversi Paesi della regione.

I latinoamericani sono alla ricerca di soluzioni concrete ai loro problemi quotidiani. Ciò che era tollerabile ieri non lo è più oggi. L'insoddisfazione per la questione della sicurezza e il sostegno a qualsiasi metodo che si dimostri valido per combattere la criminalità creano le condizioni per lo sviluppo dei populismi, delle autocrazie e di tutto ciò che è necessario a tale scopo.

L'emergere di figure autoritarie che capitalizzano il malcontento dei cittadini per guadagnare seguaci genera in molti Paesi una regressione delle democrazie incipienti che pone la regione in una situazione di vulnerabilità.

Le ricerche statistiche riflettono in modo inequivocabile l'esistenza di un consistente, persistente e crescente contingente di cittadini che preferiscono l'autoritarismo, a scapito della democrazia, se questa fornisce una risposta alle loro preoccupazioni in questo ambito. La figura di un leader forte che "prende il comando" appare come la soluzione immediata e concreta ai problemi quotidiani.

Le politiche repressive, spesso lontane dagli standard minimi di garanzia individuale, prendono così rapidamente piede e riescono a costruire una percezione sociale di sicurezza che, per quanto positiva all'inizio, non potrà consolidare i suoi effetti nel medio e lungo periodo se non sarà integrata da misure preventive concordate con la comunità. Tenendo conto di ciò, è possibile passare in rassegna le principali sfide che questa regione deve affrontare in termini di sicurezza.

PROBLEMI DERIVANTI DALLA DEBOLEZZA DELLA REGOLAMENTAZIONE

... Sono necessarie politiche di sicurezza pubblica solide che rispondano alle esigenze dei livelli nazionale, regionale e comunale e che abbiano continuità nel tempo.

... I quadri giuridici all'interno dei quali vengono sviluppate le politiche sono spesso ambigui o inefficienti. In altri casi, il quadro normativo esiste (costituzionale, legale o regolamentare) ma diventa inapplicabile nella pratica.

... Il tema della sicurezza viene affrontato in modo mirato come una responsabilità che ricade esclusivamente sulle forze di sicurezza (forze pubbliche in senso lato) e non come una questione di

competenza della popolazione civile, della sua cultura e di altri poteri dello Stato, come il potere giudiziario e legislativo.

... Nonostante la comunanza dei problemi, nei Paesi della regione non esistono indicatori di sicurezza condivisi che consentano di misurare e confrontare le politiche attuate in ciascuno di essi, alla luce degli obiettivi regionali comuni.

Problemi nell'elaborazione delle politiche pubbliche:

... Le politiche vengono solitamente elaborate stilo *top* (governo nazionale) *down* (governi locali), senza coinvolgere la popolazione civile. Tuttavia, vanno menzionati alcuni sforzi isolati che, in modo incipiente e quasi sperimentale, tentano di coinvolgere la cittadinanza nell'elaborazione di queste politiche.

... Le politiche non fanno una chiara distinzione tra i concetti di "sicurezza" e "difesa", né tra le diverse categorie di sicurezza (sicurezza nazionale, pubblica, dei cittadini), il che spesso apre la strada a violazioni dei diritti umani.

... Le politiche di solito non tengono conto delle particolarità del contesto in cui saranno attuate. A volte vengono importati modelli stranieri che non rispondono alle esigenze nazionali o locali, poiché non esistono modelli "puri" che possano essere adattati a qualsiasi realtà.

... Le politiche non vengono comunicate o vengono comunicate solo parzialmente alla popolazione civile; in alcuni casi, l'interesse dei cittadini per queste stesse politiche viene scoraggiato.

... Le politiche sono sviluppate senza un approccio ai diritti umani e senza una prospettiva di genere, etnica, di classe, razziale, di minoranza indigena o LGBTI.

... Non viene stanziato un budget sufficiente per l'attuazione e lo sviluppo delle politiche, e anche l'allocazione delle risorse non risponde ad alcuna razionalità.

Problemi nell'attuazione delle politiche di sicurezza pubblica

... Spesso le politiche non vengono attuate nel modo in cui sono state pianificate.

... Il budget si riduce a causa della corruzione.

... Manca la continuità nell'attuazione delle politiche a causa dei cambiamenti di governo.

Problemi di valutazione delle politiche di sicurezza pubblica:

... Non sono stati sviluppati meccanismi di monitoraggio e valutazione delle politiche e delle strategie, per cui è difficile controllarne l'efficacia e determinare quali modelli abbiano avuto successo e possano essere replicati.

... Le informazioni e le statistiche disponibili sono parziali o incomplete.

- Alcuni Paesi utilizzano solo il tasso di omicidi per misurare l'efficacia delle politiche, trascurando altri tipi di violenza.

... I cittadini non hanno accesso a dati e informazioni sui risultati delle politiche.

PROBLEMI DERIVANTI DALL'ASSENZA DI UNA GOVERNANCE TERRITORIALE

... In alcune aree del territorio nazionale mancano la presenza e il controllo dello Stato. Le organizzazioni criminali approfittano di questi vuoti e spesso prendono il controllo dell'area.

... In assenza di una presenza dello Stato, la popolazione civile si rivolge alle organizzazioni criminali per risolvere i conflitti, poiché esse forniscono loro un accesso più immediato rispetto ad altri tipi di autorità, generando così basi sociali di sostegno per gli attori non statali.

... Gli Stati devono spesso confrontarsi con confini porosi, zone grigie in cui non c'è controllo territoriale e dove proliferano attività criminali come il traffico di droga e minerali, la migrazione disordinata e la tratta di esseri umani.

... Mancanza di capacità dello Stato di superare gli ostacoli geografici che impediscono l'accesso a parti del territorio (determinismo geografico).

... La mancanza di governance rende i gruppi particolarmente vulnerabili alle violazioni dei diritti umani da parte dei gruppi armati. Violazioni in cui, in molti casi, a causa della natura aberrante dei crimini commessi, l'aspetto qualitativo supera quello quantitativo in termini di pericolosità.

... La mancanza di governance può avere effetti perniciosi sull'ambiente e sulle risorse dello Stato, ad esempio attraverso il furto di idrocarburi, lo sfruttamento illegale e predatorio delle risorse naturali, l'estrazione illegale di minerali e il conseguente traffico illecito transnazionale

... Si registrano preoccupanti sfollamenti interni e confinamenti forzati nelle aree rurali e urbane, nonché migrazioni di massa verso altri Paesi.

... Le attività irregolari e illegali proliferano in questi territori, generando cambiamenti significativi nella cultura e nelle dinamiche interpersonali di queste aree. In particolare, le coltivazioni illecite e la produzione di droga, con i loro effetti sulle dinamiche del lavoro.

PROBLEMI DERIVANTI DALLA DEBOLEZZA ISTITUZIONALE

... Insufficienza di personale di polizia per strutturare una copertura territoriale soddisfacente, con una logica di distribuzione efficace.

... Una pressante carenza di risorse economiche, materiali, tecnologiche, di bilancio e umane nelle forze di polizia.

... Mancanza di formazione e professionalizzazione degli agenti di polizia.

... Manca un'adeguata protezione sociale e lavorativa per le forze dell'ordine e, in alcuni casi, lo Stato non garantisce nemmeno la stabilità e la sicurezza del posto di lavoro (ad esempio in Messico con i suoi test di controllo e fiducia).

- Salari e benefit bassi o non proporzionati al carico di lavoro, soprattutto nei territori ad alto rischio.
- Mancanza di programmi di sicurezza sociale.
- Mancanza di assistenza e accompagnamento per la salute mentale.

... Corruzione all'interno dell'istituzione. Ricezione di pagamenti illeciti o coinvolgimento in attività criminali da parte dei funzionari.

... Mancanza di comunicazione e supporto tra le istituzioni preposte all'applicazione della legge.

PROBLEMI DERIVANTI DALLA SFIDUCIA ISTITUZIONALE

... La popolazione civile nutre un'elevata sfiducia nei confronti delle forze dell'ordine, il cui effetto principale è quello di non denunciare i crimini, con il risultato di una cifra oscura di circa il 90% dei comportamenti criminali.

... Arresti arbitrari e repressione eccessiva hanno, in alcuni casi, minato il rapporto tra forze dell'ordine e cittadini.

- In alcuni casi, individui di classe inferiore sono stati etichettati come criminali a causa del loro aspetto, età, razza, etnia, preferenze sessuali, identità di genere o espressione estetica.
- L'eccessiva repressione ha portato al ferimento e alla morte di civili nel contesto della protesta sociale.

... Mancanza di comunicazione tra le forze di sicurezza e la popolazione.

... L'impunità per la criminalità comune, così come per l'assassinio di leader sociali e lo sfollamento forzato, fa sì che la popolazione civile non abbia fiducia nelle capacità della polizia.

... Alti livelli di corruzione.

... Mancanza di trasparenza e responsabilità dell'istituzione di polizia. I cittadini non hanno modo di verificare i risultati delle attività della polizia.

... Il comprovato coinvolgimento di alcuni elementi dell'esercito e della polizia in crimini e reati genera paura e insicurezza nella popolazione riguardo alle azioni delle forze dell'ordine.

PROBLEMI SOCIALI

... Mancanza di politiche di prevenzione del crimine che coinvolgano le comunità.

... In alcuni Paesi non esiste un dibattito pubblico sulle politiche di sicurezza, o questo dibattito non coinvolge le autorità statali necessarie, portando a un divorzio tra le esigenze della comunità e le risposte dello Stato.

... Cultura della legalità debole o inesistente, che in molti casi si avvicina di più a una cultura generalizzata della trasgressione, come dimostra, ad esempio, l'alta percentuale di chiamate false o presunte bufale al centro di emergenza locale.

... Alto tasso di impunità o mancanza di punizione per chi trasgredisce le norme legali.

... La disuguaglianza sociale e la mancanza di opportunità spingono le persone alla criminalità.

... Ci sono giovani che si uniscono alle organizzazioni criminali perché in esse trovano non solo un mezzo di sostentamento ma anche una rete di supporto. Mancano politiche di prevenzione che coinvolgano questi giovani.

... Proliferazione del micro-traffico e della criminalità comune.

... I responsabili delle politiche pubbliche non sostengono le organizzazioni sociali che attuano strategie di successo nelle loro comunità, per cui questi sforzi rimangono isolati.

... Investimento insufficiente di risorse nel capitale sociale e umano, che consente la creazione di nuove generazioni di delinquenti, in particolare nel contesto delle popolazioni vulnerabili e della criminalità organizzata, con particolare incidenza dei media tecnologici.

... Radicalizzazione di gruppi contro la polizia.

FALLIMENTI IN ALTRE ISTITUZIONI CHIAVE PER LA SICUREZZA:

... Mancanza di comunicazione o coordinamento in materia di sicurezza tra la polizia, i ministeri pubblici o le procure, la presidenza, gli uffici dei sindaci e dei governatori.

... Non c'è condivisione di informazioni sulla misurazione e sui risultati tra le istituzioni, in termini di politiche pubbliche, che consentirebbero di appropriarsi delle pratiche di successo e di migliorare o eliminare quelle inoperanti.

... Fallimenti del sistema giudiziario.

- Casi in cui la giustizia risponde a interessi economici o politici.
- Mancanza di denunce, in quanto le vittime non ritengono che il processo giudiziario sia efficace nel proteggere i loro diritti.
- Barriere (linguistiche, geografiche, tecnologiche, ecc.) all'accesso dei cittadini alla giustizia.
- Giustizia selettiva, lenta o arbitraria.
- Procedimenti penali aggressivi, privi di procedure giudiziarie agili e rapide per decongestionare legalmente e adeguatamente le detenzioni preventive e i procedimenti ordinati.
- Tribunali sovraccarichi di lavoro e con un supporto insufficiente per portare a termine tutti i procedimenti giudiziari.
- Assenza di giustizia ristorativa.
- Assenza di protocolli o di protocolli rivittimizzanti per la cura delle vittime di violenza, soprattutto nei casi di reati sessuali.
- Anche con misure come l'aumento delle telecamere di sorveglianza, l'impunità permanente, perché anche se la polizia risponde rapidamente, il sistema giudiziario è spesso inefficiente e l'autore del reato viene facilmente lasciato libero.
- Recidiva criminale. Criminali che, dopo essere stati arrestati, perseguiti e condannati, tornano a delinquere ripetutamente.

... Fallimenti all'interno del sistema carcerario.

- Mancanza di una vera politica di reinserimento sociale.
- Continuazione delle attività criminali dalle carceri e persino autogoverno delle carceri.
- Risorse umane, economiche e strutturali insufficienti.
- Sovraffollamento, sovrappopolazione e mancanza di garanzia dei diritti umani dei detenuti.
- Detenzioni arbitrarie o illegali, abuso della detenzione preventiva.

- ... Tendenza all'uso dell'elemento militare nelle attività di polizia o alla militarizzazione della polizia.
- Processi accelerati di istituzionalizzazione della militarizzazione in risposta a un "populismo punitivo" che può contraddire i mandati costituzionali.
 - Militarizzazione delle città perché la capacità della polizia è sovraccarica o a causa di alti livelli di corruzione.
 - Indebolimento, se non denaturalizzazione, delle missioni e delle funzioni di polizia, con conseguente indebolimento delle forze di polizia.
 - Manca una chiara distinzione tra forze militari e di polizia, soprattutto in contesti di conflitto armato o di gravi disordini dell'ordine pubblico.
 - Aumento delle violazioni dei diritti umani dovute all'uso eccessivo della forza.

CAPITOLO XI

RACCOMANDAZIONI PER AFFRONTARE I PRINCIPALI PROBLEMI IN MATERIA DI SICUREZZA

In seguito ai problemi evidenziati nel capitolo precedente, questa sezione presenterà alcune raccomandazioni pertinenti per affrontare i principali problemi di sicurezza. Il capitolo offre anche raccomandazioni specifiche per le organizzazioni internazionali e domande guida per valutare le politiche pubbliche in materia di sicurezza.

Stabilire regolamenti chiari e solidi per le politiche di sicurezza pubblica

... Dovrebbe essere una politica statale e non decreti, ordinanze o ordini esecutivi che cambiano con ogni nuovo governo.

... Migliorare la progettazione delle politiche pubbliche in modo che rispondano al contesto in cui saranno attuate. Devono affrontare le specificità e le esigenze dei territori rurali in modo differenziato rispetto alle grandi città.

... Le politiche, le misure e le azioni pubbliche devono essere fundamentalmente preventive e garantire i diritti umani della popolazione civile.

... Devono essere generati indicatori e meccanismi di monitoraggio, misurazione e valutazione delle politiche pubbliche.

... Devono essere prese decisioni regionali sulla valutazione delle politiche pubbliche.

... Definire chiaramente le funzioni della polizia e fare una chiara distinzione rispetto alle funzioni delle forze militari.

... Le forze di polizia dovrebbero essere modellate sulla polizia civile e non includere la forza militare.

... Le forze dell'ordine (polizia e forze armate) dovrebbero incorporare le politiche di genere e delle risorse umane all'interno delle loro istituzioni, al fine di evitare conflitti intra-istituzionali e inter-agenzia che danneggiano la loro immagine agli occhi della cittadinanza e la loro capacità di azione.

... Intraprendere azioni forti, selettive ed esemplari contro la corruzione.

... Le politiche dovrebbero essere emanate con un occhio di riguardo per l'ambiente e tenendo conto della popolazione migrante.

... Obiettivi di sicurezza multidimensionale, basati sulla sicurezza dell'individuo e non solo sulla sicurezza dello Stato.

- ... Garantire i diritti e le libertà degli individui senza discriminazioni di alcun tipo.
- ... Promuovere una cultura della legalità per una convivenza sicura.
- ... Controllare la crescente sicurezza privata che in alcuni Paesi supera le forze armate e di polizia.

Rafforzamento istituzionale della polizia

- ... Migliorare le condizioni di lavoro degli agenti, iniziando a garantire la sicurezza e la stabilità del posto di lavoro.
- ... Standardizzare i tempi di formazione e addestramento della polizia, tenendo conto del livello gerarchico e delle funzioni che ogni tipo di agente deve svolgere.
- ... Privilegiare la dimensione pratica nei processi di formazione iniziale e la sua corrispondenza con gli aspetti procedurali.
- ... Accompagnamento e assistenza professionale continua in materia di salute mentale.
- ... Investire in tecnologia, formazione e professionalizzazione degli agenti.
- ... Promuovere certificazioni internazionali che convalidino i processi di formazione e i programmi accademici degli istituti di sicurezza.
- ... Formazione della polizia con una prospettiva di genere e di popolazione vulnerabile.
- ... Valutare costantemente le prestazioni della polizia e delle forze armate in materia di conoscenza della propria area o giurisdizione e di attenzione ai cittadini.
- ... Consolidare i centri di formazione di polizia di eccellenza.
- ... Rafforzare le capacità scientifiche e di indagine sui crimini.
- ... Creare una struttura di carriera progressiva che consolidi e migliori il profilo dell'agente di polizia per la promozione.
- ... Migliorare la cooperazione inter-istituzionale tra tutte le entità legate alla sicurezza: magistratura, procura, polizia, ecc. in modo che siano sincronizzate, coordinate ed efficaci.
- ... Rafforzare le capacità di raccogliere informazioni sulla violenza, l'insicurezza e la criminalità per produrre intelligenza, standardizzando lo scambio tra istituzioni, ad esempio con AMERIPOL, EUROPOL e INTERPOL.
- ... Stabilire alleanze tra istituzioni di pari livello nella regione per identificare linee di lavoro coordinate e uno scambio permanente di intelligenza e buone pratiche documentate.
- ... Rafforzare con determinazione le alleanze con le università a livello nazionale e internazionale per una formazione aperta al mondo e alla comprensione delle sue complessità.

Migliorare la fiducia dei cittadini nell'istituzione

- ... Stabilire canali di comunicazione efficaci con la popolazione civile.
- ... Creare meccanismi di responsabilità accessibili.
- ... Garantire la tutela dei diritti umani.
- ... Generare dinamiche di avvicinamento tra cittadini e polizia (cultura della sicurezza), soprattutto nelle scuole.
- ... Impedire l'impunità per il personale di polizia o militare coinvolto nella commissione di crimini.
- ... Consolidare la polizia di comunità, non solo come gruppo specializzato, ma anche come visione, filosofia, conoscenze e competenze di base che l'intera forza di polizia dovrebbe avere e che dovrebbe essere articolata con altri enti governativi come alternativa per affrontare la violenza e il crimine.

Raccomandazioni per le organizzazioni internazionali

- ... Trasferire competenze ed esperienze alle forze di polizia dei Paesi dell'America Latina.
- ... Aprire le porte dei suoi centri di formazione ai membri dell'istituzione, attraverso borse di studio o sostegno finanziario.
- ... Creare centri di produzione di intelligenza regionali e internazionali (centri di fusione) per analizzare l'insicurezza e i fenomeni sociali negativi al fine di stabilire strategie razionali per combatterli e prevenirli.
- ... Le autorità nazionali dovrebbero promuovere la continuità dei progetti di cooperazione internazionale.
- ... Cooperazione tra le istituzioni di sicurezza e di giustizia per il perseguimento dei crimini internazionali.
- ... Costruire un sistema informativo regionale sulla sicurezza, con indicatori strategici forniti da diversi Paesi latinoamericani in base al rispetto delle politiche di sicurezza.

Domande guida per lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione delle politiche di sicurezza

1. Sono stati sviluppati programmi di formazione in relazione alle politiche pubbliche sulla sicurezza dei cittadini per i funzionari delle forze dell'ordine?
2. In caso affermativo, questi programmi di formazione capacità sono concepiti per essere principalmente reattivi o preventivi?

3. Questi programmi includono il servizio di polizia comunitaria?
4. Questi programmi di formazione hanno incorporato le prospettive di genere e dei diritti umani?
5. Ci sono carenze nella realizzazione di questa istruzione e formazione? Se sì, quali sono queste carenze?
6. Rileva qualche difficoltà da parte di questi funzionari nel modificare alcuni aspetti delle loro azioni per renderle conformi alla politica? Se sì, quali sono?

Una considerazione finale

Il testo che qui si conclude ha cercato di raccogliere la maggior parte del materiale prodotto nel corso delle ricerche effettuate, delle indagini e degli incontri locali, e di presentare i risultati, traendo conclusioni e proponendo possibili linee d'azione.

La pubblicazione, in quanto tale, si esaurisce in queste pagine. Il suo contenuto, invece, come il Progetto nel cui contesto è stato sviluppato, mira a superare questo apparente stato di immobilismo. In altre parole, diventare un ponte vitale tra il presente e il futuro. Proponendo obiettivi e percorsi che contribuiscano a risolvere o mitigare, in un tempo a venire, i problemi che affliggono il presente, creando azioni concrete e tangibili. Un pensiero dinamico che non si limita a un foglio di carta, ma che supera i limiti e diventa impegno attivo.

In questo libro abbiamo cercato di evidenziare le caratteristiche comuni e le difficoltà osservate nelle politiche di sicurezza in diverse regioni dell'America Latina. Abbiamo proposto una catalogazione dei problemi osservati in base all'origine attribuita ad essi e abbiamo formulato raccomandazioni volte a migliorare le situazioni descritte.

La descrizione della realtà attuale ha mostrato che, nonostante la persistenza di un contesto di violenza endemica nella regione, esiste una tendenza generalizzata a promuovere misure volte a porre fine all'espansione della criminalità, con una marcata inclinazione repressiva.

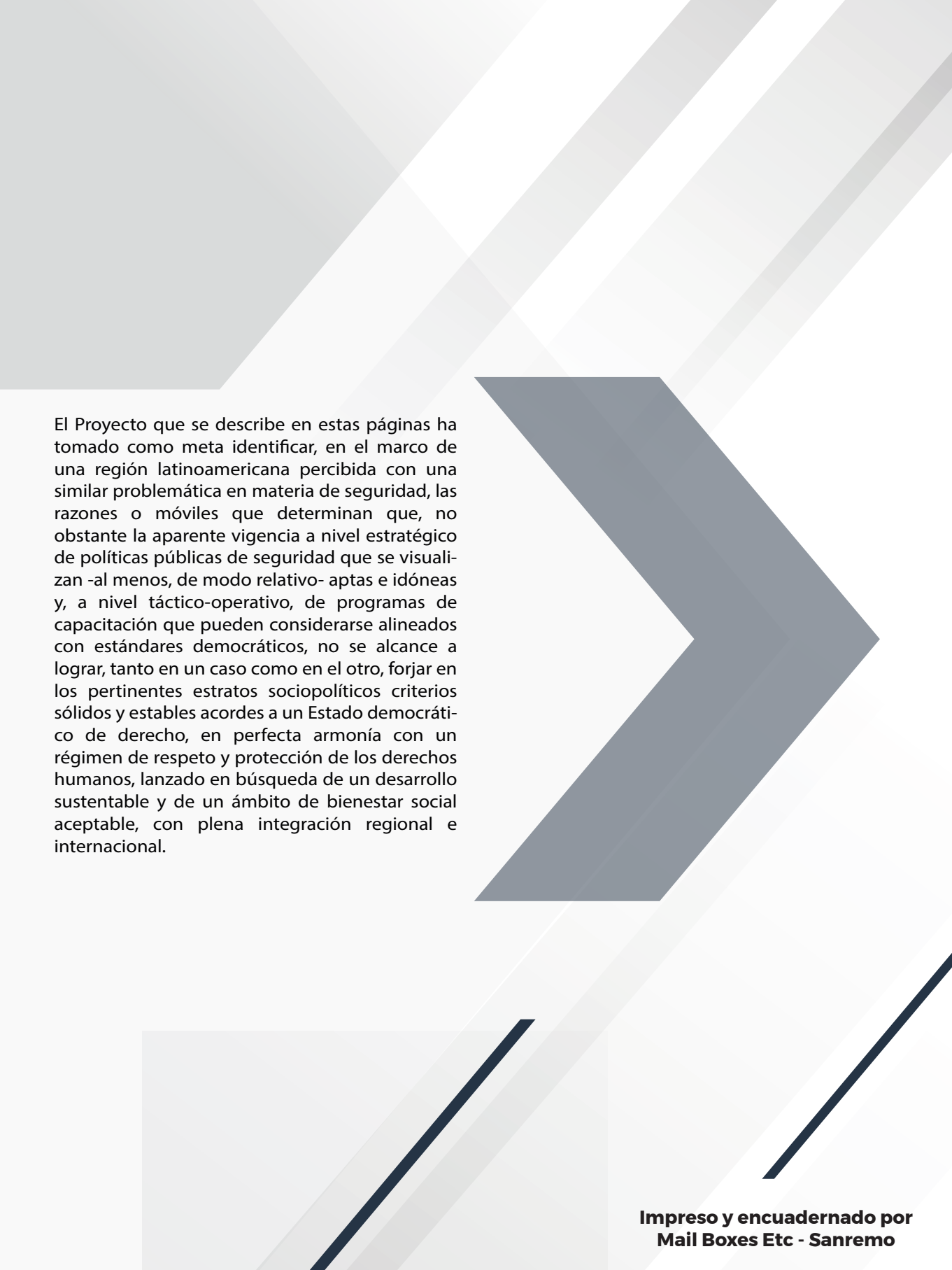
Questo scenario, che alcuni settori politici promuovono come modello da seguire in vari Paesi dell'America Latina, offre un'occasione unica per indagare la possibilità di integrare questo tipo di politica —che non può e non deve esistere *sine die*— con strumenti preventivi, cioè pensando non solo a neutralizzare l'azione criminale, ma anche a ridurre le cause che la determinano.

Il paragrafo precedente è un esempio del "pensiero dinamico" di cui sopra. Favorisce un "impegno attivo": di fronte a una situazione concreta, si fissa un obiettivo, si indicano i mezzi per raggiungerlo, si propongono e si attuano azioni. Si tratta di un "impegno attivo" che non può essere rimandato.

Nel vasto contesto elettorale che la regione sta affrontando e affronterà nel prossimo futuro, la tentazione dell'autoritarismo si sta rapidamente diffondendo come un'ombra sull'America Latina, rendendo necessaria l'immediata ricerca di alternative che, nel quadro dello Stato di diritto democratico, permettano di integrare le politiche coercitive, mitigandone gli effetti collaterali e limitandone nel tempo, almeno, le misure più virulente.

Da qui la rilevanza, la pertinenza e la necessità di esplorare l'implementazione di misure preventive in grado di sradicare alcuni modelli sociali e, di conseguenza, la cultura dell'illegalità che li sostiene, al fine di interrompere il flusso nutrizionale della criminalità.

In breve, esiste una molteplicità di questioni che dovranno essere previste, applicate e valutate in lavori futuri come quello ora concluso. È nostra intenzione perseverare in questo compito e intendiamo farlo nel prossimo futuro, ottimizzando i risultati e ampliando scopi e obiettivi. Siamo fiduciosi che saremo in grado di farlo.



El Proyecto que se describe en estas páginas ha tomado como meta identificar, en el marco de una región latinoamericana percibida con una similar problemática en materia de seguridad, las razones o móviles que determinan que, no obstante la aparente vigencia a nivel estratégico de políticas públicas de seguridad que se visualizan -al menos, de modo relativo- aptas e idóneas y, a nivel táctico-operativo, de programas de capacitación que pueden considerarse alineados con estándares democráticos, no se alcance a lograr, tanto en un caso como en el otro, forjar en los pertinentes estratos sociopolíticos criterios sólidos y estables acordes a un Estado democrático de derecho, en perfecta armonía con un régimen de respeto y protección de los derechos humanos, lanzado en búsqueda de un desarrollo sustentable y de un ámbito de bienestar social aceptable, con plena integración regional e internacional.