

**Temas de interés común y  
puntos de convergencia  
en la financiación de iniciativas de  
seguridad pública en América Latina**

**Emma Phillips y Todd Foglesong,  
Vera Institute of Justice**

**Cecilia Ales y Gustavo F. Palmieri,  
Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS**

**Mayo de 2003**

**Con el apoyo de la Fundación Ford**

## Agradecimientos

A las oficinas de la Fundación Ford en Chile y Brasil, que brindaron su apoyo para la realización de la *Reunión de Agencias Financiadoras sobre Seguridad Pública y Reforma para una Policía Democrática en América Latina y la Región del Caribe* (Buenos Aires, 2002) y del documento de trabajo resultante. El programa de la Fundación Ford Paz y Justicia Social apoya iniciativas tendientes a fortalecer la respuesta de gobiernos provinciales y locales, mejorar la capacidad de las instituciones de gobierno nacionales de garantizar la paz y los resultados en el área de justicia social, y generar gobernabilidad democrática global en las áreas de economía, conflicto y seguridad internacionales.

Los autores agradecen a Ignacio Cano, Ricardo Gil Lavedra y Hugo Frühling por sus sugerencias y comentarios.

Finalmente agradecemos a las organizaciones participantes en la *Reunión de Agencias Financiadoras sobre Seguridad Pública y Reforma para una Policía Democrática en América Latina y la Región del Caribe*: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación de la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), la Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional (USAID), la Embajada de Canadá en Buenos Aires, la Embajada Británica en Buenos Aires, la Fundación John Merck, la Fundación Tinker, el Instituto Open Society (OSI) y la Fundación Konrad Adenauer.

El **Vera Institute of Justice** es una organización privada, sin fines de lucro, dedicada a tornar más justas, humanas y eficientes las políticas y prácticas del gobierno. Durante más de 40 años, los proyectos pioneros de Vera y la investigación en justicia penal y reforma social han generado soluciones prácticas a problemas urgentes en ciudades de los Estados Unidos y del mundo. Para más información consulte nuestro sitio web: [www.vera.org](http://www.vera.org)

El **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** es una organización no gubernamental fundada en 1979, dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina. La labor inicial del CELS estuvo dirigida a documentar el terrorismo de Estado y proporcionar ayuda legal y asistencia a los familiares de las víctimas de la dictadura, especialmente en el caso de detenidos-desaparecidos. En la actualidad, las acciones prioritarias están centradas en denunciar las violaciones a los derechos humanos, incidir en la formulación de políticas públicas y promover un mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más vulnerables de la sociedad. Más información en nuestro sitio web: [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

## Índice

Prefacio .....	7
Introducción .....	9
Parte I: La expansión del apoyo de los donantes .....	11
1. Reducción del delito.....	12
2. Reforma policial.....	13
3. Reforma del sistema de justicia criminal .....	15
4. Involucramiento de la sociedad civil .....	16
Parte II: La estructura de la financiación estratégica.....	17
1. Definición de resultados mensurables .....	17
2. Selección adecuada de los beneficiarios .....	19
3. Equilibrio entre los intereses de los donantes y los donatarios ..	21
Conclusión .....	23

## Prefacio

Las dimensiones del delito y la calidad del servicio policial en América Latina son asuntos de importancia capital e inmediata. Cuando el delito es desvergonzado y penetrante, cuando la policía es abusiva y corrupta, asfixian las vidas de todos los ciudadanos, especialmente de los que viven en la pobreza. Corroen la integridad del gobierno, sabotean el desarrollo económico, amenazan la viabilidad de la sociedad misma.

Precisamente porque el delito y la calidad del servicio policial afectan tantos aspectos de la sociedad en América Latina, atraen a una amplia gama de donantes en la región. Reduciendo el índice de delito y reformando el servicio policial, los donantes esperan disminuir la pobreza, fortalecer la democracia, ampliar la economía y motorizar la empresa social.

Sin embargo, y hasta hace sólo unos años atrás, en América Latina los donantes han sido remisos a participar directamente en programas para la reducción del delito y reforma policial. Estos campos están tan subdesarrollados que el impacto real de cualquier programa específico es, en el mejor de los casos, incierto y los riesgos grandes en diferentes niveles.

Todos estos factores señalan el valor de la colaboración entre donantes en este tema. Al trabajar en estrecha cooperación, los donantes pueden apoyar las ambiciones comunes y acelerar el desarrollo de estos campos, limitando y gestionando los riesgos al mismo tiempo.

Para alentar a más donantes a aceptar estos desafíos y fortalecer la colaboración mutua, nuestras tres instituciones se unieron para organizar la reunión y los debates en Buenos Aires en septiembre de 2002, que dieron lugar a esta publicación. Hemos estado trabajando juntos, específicamente en los temas de seguridad ciudadana y reforma policial en América Latina desde 1998 y nos sentimos muy alentados por el interés creciente que desde entonces despertaron estos temas en numerosos donantes. Esperamos que esta publicación aliente a más donantes a participar en este esfuerzo, emprendiendo nuevos rumbos y generando una diferencia real en la vida de tantos ciudadanos en todo el continente.

Víctor Abramovich, *Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS*  
Martín Abregú, *Fundación Ford*  
Elizabeth Leeds, *Fundación Ford*  
Christopher Stone, *Vera Institute of Justice*

## Introducción

Un número creciente de organizaciones multilaterales y filantrópicas privadas están dirigiendo su atención a la reforma de la seguridad pública en América Latina. Muchas de estas organizaciones donantes han convertido a la seguridad pública en una prioridad y aumentado su compromiso y su apoyo a una amplia gama de iniciativas, desde pequeñas donaciones iniciales para proyectos comunitarios de prevención del delito hasta emprendimientos de grandes dimensiones y frecuentemente de largo plazo para crear o reestructurar instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Este aumento en el nivel de actividad refleja un consenso creciente en que la seguridad pública desempeña un rol central en el desarrollo y sostenimiento de la democracia, particularmente en países embarcados en transiciones democráticas, como aquellos que transitan de un régimen militar a un gobierno democrático.

En septiembre de 2002, representantes de 13 organizaciones donantes con diferentes dimensiones, mandatos y enfoques regionales se reunieron en Buenos Aires para comenzar un debate colectivo sobre la seguridad pública e iniciativas de reforma policial en América Latina<sup>1</sup>. La discusión giró en torno de las siguientes cuestiones filosóficas y pragmáticas:

- ¿De qué manera afectaron la democratización y la nueva preocupación por la seguridad pública en América Latina la conceptualización de los derechos humanos?
- ¿De qué manera afectaron estos desarrollos las estrategias de donantes que comparten estas preocupaciones?
- ¿Qué objetivos subyacen al apoyo actual a las iniciativas en seguridad pública?
- ¿De qué manera se desarrollan los programas y se seleccionan los donatarios?
- ¿Cuáles son los problemas comunes que enfrentan los donantes?
- ¿Qué oportunidades existen para una cooperación más estrecha entre donantes en este emprendimiento?

Este informe presenta el debate que tuvo lugar en dicha reunión y las observaciones realizadas en documentos de estrategia presentados por las organizaciones participantes. Comienza describiendo cuatro áreas programáticas principales en la reforma de la seguridad pública: reducir el delito; reformar las instituciones y prácticas policiales; reformar la justicia penal e involucrar a la sociedad civil en el proceso de reforma. La segunda parte del documento analiza tres herramientas utilizadas por los donantes para incrementar las probabilidades de que el abordaje que seleccionan sea efectivo: definir resultados mensurables; seleccionar beneficiarios adecuados y encontrar un equilibrio

<sup>1</sup> Representantes de las siguientes instituciones participaron en la reunión: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación de la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), la Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional (USAID), la Embajada de Canadá en Buenos Aires, la Embajada Británica en Buenos Aires, la Fundación John Merck, la Fundación Tinker, el Instituto Open Society (OSI), la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Ford. La reunión fue patrocinada por la Fundación Ford y organizada y moderada conjuntamente por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, y el Vera Institute of Justice, Nueva York.

entre la programación dirigida por los donantes y los proyectos promovidos por los receptores.

## PARTE I. La expansión del apoyo de los donantes

El área de seguridad pública comprende una gran cantidad y diversidad de actividades en las que participan actores provenientes tanto de la esfera pública como de la privada. Según señalan informes producidos por el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, la Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, las actividades de dicho sector incluyen el trabajo de los organismos que brindan seguridad a las instituciones del Estado así como también de aquellos que protegen a las comunidades y a los individuos dentro de un país. Así, las fuerzas policiales financiadas por el Estado y las estructuras solventadas de forma independiente, tales como las empresas de seguridad privada, las guardias vecinales y las agencias civiles responsables del control, quedarían comprendidas dentro de esta esfera. Las actividades policiales, militares y paramilitares, cuyos límites son a veces permeables, también se encuentran comprendidas en el área.

La democratización de la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de 1990 contribuyó a expandir el alcance de la reforma de la seguridad pública. Los donantes que anteriormente se habían abstenido de apoyar a la policía o a otras instituciones encargadas de hacer cumplir la ley bajo un régimen militar, descubrieron una amplia gama de oportunidades de financiación y de socios en el contexto de los gobiernos democráticos emergentes. La transformación política también cambió el enfoque de muchos donantes en cuanto al trabajo en materia de derechos humanos. Antes que financiar a organizaciones de la sociedad civil para monitorear y criticar al Estado por violaciones y abusos, comenzaron a buscar maneras de fortalecer la propia capacidad del Estado de proteger los derechos y generar medidas correctivas. Muchas organizaciones actualmente consideran a las iniciativas de seguridad pública como oportunidades para interactuar con las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en lugar de aislarlas.

Sin embargo, esta nueva voluntad de la comunidad de donantes de cooperar con las autoridades policiales no es uniforme. Mientras que algunos donantes la perciben como un reflejo positivo de una nueva y más amplia concepción de la democracia, otros consideran que el involucramiento representa un "retroceso" respecto de compromisos anteriores más profundos con los derechos humanos. La falta de unanimidad sobre la eficacia de este enfoque hace a la discusión entre donantes aún más necesaria.

Al aumentar la cantidad de iniciativas de seguridad pública, también lo hicieron las formas en que los donantes tratan de alcanzar dichos objetivos. Típicamente, ellas se inscriben en cuatro categorías generales:

1. Reducción del delito
2. Reforma policial
3. Reforma del sistema de justicia criminal
4. Involucramiento de la sociedad civil.

Cada uno de estos enfoque tiene su propia lógica y conjunto de supuestos, que habremos de abordar ahora.

## 1. Reducción del delito

Los programas que buscan promover la seguridad pública reduciendo el delito se pueden dividir en cuatro categorías conceptuales.

*Abordaje de los factores sociales.* Un enfoque cada vez más común en materia de seguridad pública –lo que DFID describe como “prevención social del delito”– se centra en mejorar los factores sociales que afectan la seguridad pública en una comunidad determinada o que llevan a los individuos a convertirse en delincuentes. Estos factores pueden incluir las condiciones políticas, económicas y culturales relacionadas con la incidencia del delito y la violencia. Programas de empleo, servicios comunitarios, programas de recreación para jóvenes y programas de adicción a las drogas son todos ejemplos de proyectos que abordan los factores ambientales que pueden afectar las tasas de delito y que buscan fortalecer el control social informal creado por la familia, la comunidad, la escuela y el trabajo.<sup>2</sup>

Este tipo de programación puede tener efectos beneficiosos de largo plazo sobre el delito –así como en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano en general– en la práctica, sin embargo, su impacto sobre la seguridad pública es frecuentemente difuso y difícil de atribuir en forma directa a las intervenciones específicas. Incluso si dichos programas tuvieran el efecto deseado, podrían no incluir a muchos infractores potenciales, brindar servicios a algunas personas que no se convertirían en infractores, e incluir a otras que no obstante ello participan en delitos.

*Acción focalizada.* Un segundo abordaje a la reducción del delito busca tener un impacto más específico e inmediato sobre las oportunidades e incentivos para cometer delitos. Estos programas de prevención situacional del delito –a los que el Banco Interamericano de Desarrollo se refiere como programas de “prevención secundaria”– se centran en el acto delictivo y su escenario. Pueden tratar de reducir las oportunidades de comisión de delitos, por ejemplo, mejorando el alumbrado público, creando grupos de vigilancia en los barrios o desestimulando la compra de artículos robados.

El Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) en Cali, Colombia, es una de estas iniciativas. En base a análisis epidemiológicos del delito y la violencia, se propone contener y prevenir la violencia mejorando la eficiencia policial, educando a los ciudadanos y brindándoles información útil. Mediante la documentación exhaustiva de incidentes violentos e información afín, tal como las tendencias en el consumo de alcohol, los Consejos Municipales de Seguridad implementaron medidas para contrarrestar la conducta violenta. Las mismas incluyeron la prohibición de portar armas y límites en la disponibilidad de alcohol en feriados nacionales y otros períodos de alto riesgo. En el primer año de operaciones de DESEPAZ, Cali experimentó un decrecimiento en la tasa de homicidios por primera vez en 12 años. Si bien la correlación no prueba que el programa haya causado la reducción, los resultados preliminares generan esperanzas en el éxito del proyecto.

<sup>2</sup> Lawrence Sherman analiza este enfoque sobre la reducción del delito en *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. United States Department of Justice, p. 2-7.

*Reforma institucional.* Un tercer tipo de programa de reducción del delito fortalece la capacidad de las instituciones formales de justicia –policía, tribunales y sistemas correccionales– de producir seguridad pública. Estos programas generalmente son diseñados para mejorar la capacidad de los tribunales y de los sistemas correccionales de condenar y sancionar a los delincuentes. En muchos casos buscan prevenir futuros delitos inhabilitando a los delincuentes y disuadiendo a otros con una amenaza cierta de arresto. Sin embargo, existe preocupación en cuanto a que este tipo de intervención pueda tener también consecuencias adversas involuntarias. Dichos programas pueden imponer a la sociedad un elevado costo financiero y social y, en algunos casos, arriesgar el aumento futuro de la delincuencia. Por ejemplo, los esfuerzos por incrementar el encarcelamiento con frecuencia resultan en niños que crecen sin padres, sin madres o al cuidado de familias sustitutas.

Otros programas de esta categoría toman un enfoque ligeramente diferente alentando la “intervención policial orientada a los problemas”, que se centra en un problema delictivo específico y recurrente e interviene para eliminar su causa original. Los tribunales que tratan los casos de drogas e invitan a los fiscales, jueces y abogados defensores a experimentar con innovaciones orientadas a la solución de problemas constituyen un ejemplo de lo anterior.

*Combatir la criminalidad policial.* Debido a que la policía misma puede cometer delitos violentos, exacerbando el desorden de la sociedad en general, la criminalidad policial y las conexiones entre la policía, el crimen organizado, las bandas y la actividad referida a drogas, también se han convertido en destinatarios importantes de financiación. La Fundación Tinker y la British Foreign and Commonwealth Office, por ejemplo, están patrocinando un proyecto para medir la conducta delictiva de los organismos de seguridad en Argentina. Otros programas incluidos en esta categoría buscan limitar el uso excesivo de fuerza policial, brindando ayuda a las víctimas y testigos o fortaleciendo a los fiscales. También se puede tratar de reducir los abusos policiales brindando apoyo a las instituciones formales de vigilancia policial dentro del gobierno. Una estrategia menos común recompensa el uso de prácticas no violentas para reducir el delito.

## 2. Reforma policial

El hecho de constituir el principal punto de ingreso al sistema judicial le otorga a la policía una posición clave. Como señala Martín Abregú, oficial de programas de la Fundación Ford para el Cono Sur, la mayor parte de las personas en la mayoría de los países latinoamericanos entra en contacto con las instituciones estatales como víctima de delitos o como acusado de haberlos cometido. Cuando este contacto se combina con conductas policiales corruptas o ilegales, o con tratos violentos o intimidatorios, el resultado puede ser el debilitamiento de la confianza en la totalidad del sistema. La confianza en la policía es particularmente baja en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad, en los que muchos donantes concentran sus actividades. Así, muchos donantes interesados en la reducción del delito se focalizan específicamente en la reforma policial.

En gran parte de América Latina y el Caribe, las fuerzas policiales han heredado o adoptado estructuras militares. Como consecuencia, tienen jerarquías rígidas que resisten la experimentación o la reforma que no provenga de la cúpula de la organización. Estas

instituciones también son, con frecuencia, menos receptivas al cambio cultural y a la reorientación hacia el servicio público.

Algunos esfuerzos de reforma policial buscan horadar esta resistencia y mejorar la percepción pública de la policía promoviendo nuevas estructuras de control, tales como unidades de investigación y monitoreo, unidades de asuntos internos y consejos asesores. En Perú, por ejemplo, el Instituto Open Society, está apoyando la creación de una unidad de disciplina interna integrada por investigadores civiles. OSI está trabajando también en la creación de comités municipales de seguridad presididos por el intendente local y compuestos por representantes de la policía, la iglesia, el sector privado y organizaciones de derechos humanos. Una paradoja que enfrentan estas iniciativas y otras similares es que la confianza que buscan crear es, en algunos aspectos, una condición necesaria para su éxito. El apoyo de OSI es de corto plazo y el Ministerio del Interior de Perú asumirá la responsabilidad financiera de la oficina dentro de varios años. Pero según George Vicker, director regional para América Latina, garantizar la pronta creación de la unidad de disciplina interna y la estabilidad financiera suficiente para asegurar su permanencia es esencial para los esfuerzos actuales de reforma en Perú.

Un segundo enfoque para cambiar la cultura policial se centra en el entrenamiento. La Fundación Ford, por ejemplo, apoya la introducción de cursos de ciencias sociales y políticas públicas en la educación policial en varios estados de Brasil. A través de la organización de cursos en una universidad civil local –donde la policía estudia junto con estudiantes civiles– el proyecto brinda una oportunidad para desmilitarizar la educación policial y al mismo tiempo estimula el contacto entre los funcionarios policiales y sus compañeros de estudios y profesores. Este enfoque también permite construir los cimientos de relaciones institucionales más fuertes, ayudando a la policía a comprender el valor que tiene la investigación en ciencias sociales para sus esfuerzos de reforma. Elizabeth Leeds, oficial de programas de la Fundación Ford en Río de Janeiro, considera que este programa y otros similares pueden lograr que las universidades se conviertan en un recurso permanente para la policía, brindando una base más estable para los esfuerzos de reforma de largo plazo, aún frente a la alternancia de los políticos y los cambios de gobierno.

Una estrategia estrechamente relacionada a la anterior consiste en invertir en innovaciones tecnológicas dentro de los institutos universitarios que trabajan en colaboración con la policía. Este enfoque permite a los donantes garantizar que el acceso de la policía a nuevas tecnologías esté acompañado por cambios complementarios de actitud y relaciones institucionales. Disminuyendo la posibilidad de que las nuevas tecnologías simplemente sean absorbidas por las antiguas prácticas sin el beneficio de nuevas ideas, aumenta el potencial de mejorar la efectividad policial y el servicio a la comunidad. Con el apoyo de las fundaciones Ford y Hewlett, este enfoque fue adoptado por el CRISP (Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública) y la policía de Minas Gerais en su colaboración sobre georeferenciamiento del delito y policía comunitaria.

Un enfoque de financiación sustancialmente diferente ante el problema de la falta de confianza pública en la policía, busca bajar el perfil de la policía en las iniciativas de

reforma. Este enfoque fue adoptado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) en su proyecto *Comunidades Justas y Seguras* en la ciudad de Rosario, Argentina. Aún cuando la policía desempeña un rol clave en este proyecto, otros actores, entre los que se cuentan organizaciones religiosas y comunitarias, son igualmente prominentes. Su objetivo es cultivar la resolución del conflicto y las técnicas de seguridad pública auto gestionadas dentro de la comunidad para que la interacción con la policía sea menos habitual.

Si bien la comunidad de donantes está cada vez más comprometida con el financiamiento de actividades de reforma policial, Steven Hendrix, coordinador del trabajo de USAID en el área de Estado de Derecho y reforma legal, señala que sus actividades se centran casi exclusivamente en los aspectos menos conflictivos de la policía y se circunscriben a temas tales como presupuesto, ética, policía comunitaria y educación policial. Muy pocos donantes tienen interés en lidiar con problemas policiales más complejos tales como drogas y homicidios. En este sentido, Hendrix se pregunta: ¿los donantes se conforman dejando que instituciones no tan orientadas por el interés público se ocupen de las actividades policiales más conflictivas?

### 3. Reforma del sistema de justicia criminal

Si bien la policía desempeña un rol crucial como punto de ingreso al sistema de justicia criminal, factores tales como la prisión preventiva y la eficiencia de los tribunales también tienen un impacto significativo sobre la seguridad pública. Los donantes, en particular las grandes organizaciones nacionales y multilaterales de ayuda, dirigen la mayor parte de su apoyo a la reforma del sistema de justicia a las agencias gubernamentales que se encargan de administrarla. Este apoyo puede tomar diversas formas: el entrenamiento de funcionarios, la creación de nuevas agencias, la redacción de nuevas leyes, el fomento de esfuerzos conjuntos entre diferentes agencias para lidiar con delitos o grupos de delincuentes específicos, etc. La mayor parte de estas iniciativas parece estar basada en tres hipótesis sobre por qué la reforma del sector de justicia permite incrementar la seguridad pública:

- Un sistema de justicia efectivo puede desalentar el delito garantizando consecuencias para los actos ilegales. En otras palabras, es menos probable que los delincuentes potenciales cometan delitos si creen que serán atrapados y sancionados.
- Un sistema de justicia efectivo, hace confiar a la policía en la capacidad del Estado de manejar el delito y la disuade de tomar la ley en su propias manos o de cometer delitos ella misma.
- La adecuada administración de justicia legitima al gobierno frente al público creando un clima de orden y respeto por la ley.

Si bien estas hipótesis son intuitivamente atractivas, su apoyo empírico resulta ambiguo. Por ejemplo, existe poca evidencia de que los delincuentes adapten su conducta a las sanciones legales, particularmente cuando las probabilidades de detección son relativamente pequeñas. Sólo las condenas de rehabilitación mejor administradas parecen reducir la conducta delictiva; a su vez, existe una baja correlación entre la extensión de la mayoría de las condenas y la probabilidad de volver a delinquir. También existe escasa



evidencia de que la policía confíe siquiera en los sistemas de justicia penal más sofisticados considerándolos capaces de lidiar de manera efectiva con el delito a través de los tribunales. Finalmente, si bien el público puede sentirse mejor protegido por un sistema de justicia capaz de condenar a los delincuentes, no resulta claro dónde se origina este sentido de seguridad y si lo aumentan las reducciones reales en los índices de delito.

#### 4. Involucramiento de la sociedad civil

Una cuarta manera en que las organizaciones donantes promueven mejoras en la seguridad pública es a través de su apoyo a organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área. Esto se aplica particularmente a las organizaciones filantrópicas privadas, que generalmente tienen carteras de donaciones más reducidas o pueden vacilar en financiar a la policía o a otros organismos de seguridad.

Muchos donantes consideran fundamental la participación de la sociedad civil para controlar y promover el cambio, así como también desarrollar técnicas innovadoras y estrategias replicables ya sea en la esfera pública o en la sociedad en general. Nancy Truitt, asesora *senior* de Tinker Foundation, sostiene que la política no se puede diseñar efectivamente ni implementar sin la participación activa de la sociedad civil, ya sea produciendo investigación básica, promoviendo el debate público, o participando en la implementación de reformas. La iniciativa de la Fundación Ford tendiente a establecer relaciones entre la policía y la universidad en Brasil también pretende alentar la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma.

Las modalidades que adopta el apoyo de los donantes a las iniciativas de la sociedad civil pueden variar sustancialmente. Algunos donantes, tales como las fundaciones Tinker y Konrad Adenauer apoyan investigación básica sobre la naturaleza de la seguridad pública en América Latina. Otros pueden involucrar específicamente a organizaciones no gubernamentales para ayudar a fortalecer a la sociedad civil en su conjunto. El Instituto Open Society, por ejemplo, financia a la Washington Office on Latin America (WOLA) para aumentar la visibilidad y credibilidad de grupos de la sociedad civil como actores en el proceso de reforma policial.

El trabajo con la sociedad civil tiene sus propios desafíos e interrogantes. Por ejemplo, ¿cuándo deben los donantes aumentar la capacidad de las organizaciones existentes y cuándo deben crear nueva capacidad, alentando a otras organizaciones a que trabajen en el tema o creando nuevas instituciones? ¿Qué equilibrio entre autonomía y cooperación permite a las organizaciones de la sociedad civil trabajar efectivamente con el Estado? ¿Qué limitaciones enfrentan las intervenciones de los donantes en comunidades donde existen otros obstáculos socio-económicos? Al enfrentar dichas preguntas, Max Everest Phillips, asesor de gobernabilidad de DFID, recomienda a los donantes que eviten considerar a la sociedad civil como sustituto de las estructuras gubernamentales. En lugar de eso, sostiene que la sociedad civil debe ser apoyada como actor auxiliar en la justicia y como barómetro de una sociedad democrática.

## PARTE II. La estructura de la financiación estratégica

Si bien cada uno de los cuatro enfoques principales para mejorar la seguridad pública – reducción del delito, reforma policial, reforma del sistema de justicia criminal e involucramiento de la sociedad civil- es potencialmente exitoso, ninguno es infalible ni garantiza el éxito. Mas aún, los esfuerzos por fortalecer los organismos policiales y mejorar la capacidad de los tribunales y las agencias penales corren el riesgo de habilitar a estas instituciones a reprimir más antes que a proteger al público. Teniendo en cuenta estos obstáculos, los donantes recurren a una variedad de técnicas para mejorar las posibilidades de que sus programas promuevan avances reales en la seguridad y la confianza pública en la administración de justicia. Estas técnicas típicamente se inscriben en tres categorías:

1. Definición de resultados mensurables
2. Selección adecuada de los beneficiarios
3. Equilibrio entre los intereses de los donantes y los donatarios

### 1. Definición de resultados mensurables

Muchos donantes están cada vez más decididos a medir el impacto de los proyectos que apoyan. Los programas de USAID, por ejemplo, exigen claros “planes de trabajo” antes de aceptar los proyectos. También DFID ha convertido el proceso de evaluación de proyectos en parte integral de la planificación. Tornando a los donantes y donatarios responsables el uno frente al otro, este “movimiento hacia la medición” en el apoyo a la justicia internacional promete clarificar los objetivos y mediciones e incrementar la eficacia del programa. Sin embargo, no resulta fácil seleccionar los indicadores adecuados de éxito ni medir el impacto de manera concluyente. Tampoco es siempre claro el objetivo de la medición. Algunos donantes también se preocupan de que los proyectos resulten guiados por la medición, o que ella se lleve a cabo *ex post* y sólo con el objetivo de mostrar “resultados”. En consecuencia, los donantes enfrentan una mirada de desafíos y opciones en cuanto a medición.

*Desafíos y opciones de medición.* Algunos de los mayores desafíos en el diseño de programas efectivos de medición son estratégicos. Para comenzar, los funcionarios públicos, las organizaciones no gubernamentales y los donantes pretenden obtener resultados diferentes de la reforma. Como señala Eric Scheye, asesor de reforma en el área de seguridad del PNUD, las organizaciones internacionales pueden, por ejemplo, estar más interesadas en mejorar la rendición de cuentas de las instituciones públicas que en aumentar su efectividad o el orden público –dos resultados que pueden ser prioritarios para las entidades locales y los ciudadanos. Incluso es posible que diferentes actores estén interesados en medir distintos tipos de datos en el contexto de un mismo proyecto. Los gobiernos, por ejemplo, pueden querer determinar qué tipo o calidad de servicio deberían exigir a las instituciones públicas que provean; los ciudadanos podrían querer medir el delito y la violencia; los intereses del sector privado podrían dirigir su mirada hacia el clima para inversiones y los donantes pueden querer evaluar la efectividad de sus intervenciones. Como pocas mediciones resultarán satisfactorias para todos los públicos, cualquier decisión que se tome sobre ellas deberá basarse en una articulación clara, no

sólo de las metas y resultados esperados de un proyecto, sino también de los intereses y necesidades de los receptores de la información.

El largo período de implementación de muchas iniciativas de seguridad pública enfrenta a los donantes con otro desafío en cuanto a medición y datos. Dado que los indicadores del éxito de un programa frecuentemente tardan en materializarse, los donantes deben comprender qué tipos de resultados son esperables como consecuencia de los tipos de apoyo que están brindando. Deben analizar si el horizonte temporal de sus expectativas es realista dado el entorno político del país receptor y las presiones organizacionales dentro del programa mismo.

Seleccionar una metodología apropiada para la medición también es un desafío. Los donantes naturalmente desean atribuir las mejoras en la justicia a programas específicos. Sin embargo, ¿resulta plausible lograrlo? La pregunta va más allá de la dificultad de realizar mediciones científicamente rigurosas. Algunos resultados de proyecto son inherentemente difíciles de medir —esfuerzos diseñados para mejorar instituciones, promover la cooperación entre agencias, o generar capacidad organizacional son sólo tres ejemplos. ¿Cómo pueden los donantes distinguir la efectividad de una institución del entorno en que opera? Esto resulta particularmente relevante en los intentos de replicar innovaciones de otro país o región con características demográficas o políticas disímiles.

Los efectos colaterales inesperados que resultan de las intervenciones de los donantes pueden complicar las decisiones respecto de la medición. Por ejemplo, un estudio sobre la cantidad de muertes como resultado de la acción policial en San Pablo, implicó el riesgo de estimular a la policía a dejar de registrar las muertes o a usar armas no policiales. En última instancia, en la reunión realizada en Buenos Aires los donantes acordaron que dichos peligros no deberían entorpecer las mediciones efectivas. Más aún, sostiene Steve Hendrix de USAID, los donantes deben modelar la conducta que desean que otros imiten. Si el objetivo es mejorar la transparencia policial es importante que *“los donantes también sean claros con respecto al trabajo que están realizando y su impacto último sobre la seguridad pública”*.

Linn Hammergren, especialista en gestión del sector público del Banco Mundial señala que toda estrategia de medición es un trabajo en curso. Esto se debe a que toda metodología de medición está poniendo a prueba dos cosas simultáneamente: el proyecto y la estrategia para su evaluación.

*Estrategias de medición.* En respuesta a estos desafíos los donantes han desarrollado varias estrategias de medición. Algunos programas intentan medir el impacto de las iniciativas de reducción del delito monitoreando las causas indirectas y los factores de riesgo asociados con altas tasas de delincuencia. Por ejemplo, algunas intervenciones pueden tener impactos notorios sobre los patrones de consumo de alcohol y uso de drogas, —conductas altamente relacionadas con la delincuencia. Otros programas pueden documentar reducciones en factores estrechamente relacionados con el delito, tales como la violencia familiar y la deserción escolar. Frecuentemente resulta más fácil rastrear factores indirectos, que documentar el efecto directo sobre el delito. Ello también resulta políticamente atractivo: en virtud de que dichos cambios son valiosos independientemente del esfuerzo de reforma, es menos probable que se discuta su valor y su relación con el delito.

Los donantes que basan su apoyo a la reforma institucional en la premisa que sostiene que las reformas institucionales pueden cambiar la conducta, suelen monitorear los cambios en indicadores específicos de resultados, tales como la duración promedio del

proceso judicial, duración de la detención, la tasa de condenas, cantidad de casos demorados, o la incidencia de lesiones o muertes causadas por la intervención policial. Sin embargo, aún estos resultados pueden ser difíciles de mensurar, porque la información puede no ser confiable o el gobierno puede ser remiso a su difusión.

Los programas también pueden evaluar el impacto examinando las actividades secundarias diseñadas para estimular una determinada conducta. Algunos ejemplos incluyen la redacción y distribución de nuevos manuales y folletos y la realización de conferencias y debates. Otra posibilidad es examinar el impacto de las innovaciones sistémicas analizando las opiniones y experiencias de los usuarios del servicio, tales como tiempos de espera y percepción de efectividad. Otros donantes insisten en resultados alcanzables en lugar de resultados que, pese a ser más representativos de los objetivos del programa, son impracticables por diversas razones. Con frecuencia se trata de mejoras incrementales en el desempeño que los propios gobiernos y funcionarios desearán alcanzar, y sobre las cuales estarán más dispuestos a aceptar evaluaciones cuantitativas rigurosas.

Algunos donantes resuelven el problema de la medición creando proyectos cuyo mandato es evaluar y diagnosticar la seguridad pública. El Instituto Open Society eligió este enfoque al apoyar a organizaciones no gubernamentales en la evaluación de las “mejores prácticas” (*best practices*) en materia de reformas en el área de la seguridad pública, incluyendo las propias actividades del OSI. George Vickers sostiene que esta estrategia proporciona a OSI una revisión realmente más independiente de todos sus proyectos debido a que los incluye en el contexto de otras iniciativas de seguridad pública. Otros donantes han hecho de las evaluaciones iniciales del carácter y calidad de la justicia objeto de una donación específica o parte componentes de donaciones más importantes. Sin embargo, una dificultad potencial de este enfoque es que estas evaluaciones son casi siempre negativas y precipitan críticas sobre la actuación del gobierno que podrían disuadir a potenciales socios locales.

## 2. Selección adecuada de los beneficiarios

A fin de construir iniciativas de seguridad pública exitosas, los donantes deben poder evaluar la sustentabilidad de los potenciales receptores de la ayuda. Deben plantearse específicamente dos preguntas claves:

- Los actores gubernamentales, ¿están suficientemente comprometidos con el proyecto?
- ¿Qué tipo de sinergia y/o tensiones podrían surgir entre los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan del proyecto?

Al responder a estas preguntas los donantes consideran muchos temas subsidiarios. La iniciativa, ¿apunta al nivel adecuado de gobierno de forma tal de optimizar su impacto y efectividad? La organización de la sociedad civil ¿tiene la capacidad adecuada para implementar el programa? Estas consideraciones también informan sobre la tensión entre los proyectos promovidos por los receptores y la financiación dirigida por los donantes, la que se analizará más abajo.

*Desarrollo del compromiso institucional o gubernamental.* Tanto los donantes como los beneficiarios saben que las iniciativas que dependen de la acción del gobierno requieren

compromiso institucional a fin de triunfar y resultar sustentables. Martín Abregú, de la Fundación Ford, sostiene que los donantes pueden colaborar con la creación de la voluntad política, particularmente cultivando la participación entre las ONGs y las universidades. Sin embargo, si bien una participación enérgica de la sociedad civil puede sentar las bases para las iniciativas de reforma, no resuelve el problema de la debilidad o inestabilidad política, que puede trastocar fácilmente los programas de reforma. La necesidad de compromiso institucional plantea entonces otras preguntas: ¿Deberían los donantes asegurarse del compromiso de la policía u otras instituciones del Estado con los derechos fundamentales, antes de asociarse con ellos? En caso afirmativo, ¿debería este compromiso con el respeto a los derechos humanos, la reducción de la violencia institucional y el fin de la corrupción ser explícito y formal?

Algunos donantes buscan cultivar el compromiso institucional con el cambio, identificando y alentando la relación con funcionarios individuales que expresen su compromiso con la reforma. Esperan generar grupos de funcionarios comprometidos con la reforma patrocinando conferencias, programas de capacitación y estableciendo asociaciones con la sociedad civil. Se considera particularmente efectivo focalizar estos esfuerzos en los niveles medios, ya que de esta jerarquía saldrán los dirigentes de la próxima generación. Sin embargo, una desventaja de este enfoque es que los individuos comprometidos con la reforma que ellos identifican, pueden ser considerados por sus pares como "amigos de los EEUU" u asociados con otros intereses extranjeros. Entre los oficiales de la policía, esta reputación puede dar como resultado el aislamiento dentro de la fuerza.

Debido a que la expresión de la voluntad política de unos pocos individuos clave no sustituye el compromiso al cambio de la cúpula de un agencia gubernamental, muchos donantes buscan generar proyectos que aprovechen momentos puntuales de apertura del gobierno al cambio. Este enfoque no sólo ofrece mayores garantías de que el proyecto reciba el apoyo institucional necesario, sino que también puede brindar impulso a períodos de democratización y acción del gobierno. Dichas "ventanas" de reforma se pueden abrir a nivel municipal, estadual y en el gobierno nacional. De hecho, puede que sea preferible enfocar algunos proyectos en los gobiernos locales ya que estos pueden coordinar con mayor efectividad los organismos y servicios locales, según ilustra el ejemplo de DESEPAZ en Cali, Colombia.

Otra estrategia para promover la voluntad política es financiar iniciativas relacionadas con el periodismo de investigación y los intereses de los medios. El Instituto Open Society, junto con Transparencia Internacional y el Instituto para la Prensa y la Sociedad (Institute for Press and Society), otorga un premio anual al mejor artículo periodístico que ponga en descubierto la corrupción del gobierno. De manera similar, el John Merck Fund ayuda a los jóvenes periodistas dedicados a temas delictivos en América Latina a participar en breves pasantías en el exterior, en los departamentos pertinentes de los periódicos de EE.UU. Los donantes también pueden financiar talleres sobre estadísticas, georeferenciamiento del delito, necesidades de las víctimas y otros temas claves en este campo del periodismo. Por medio de estas iniciativas, los donantes buscan reforzar la cobertura de los medios locales y alentar a los periodistas a poner al descubierto prácticas no deseables entre las fuerzas de seguridad y generar presión para que se las castigue y prevenga.

*Sinergia entre receptores.* En lugar de permitir que el éxito de un proyecto se base únicamente en el compromiso de una sola institución gubernamental, muchos donantes

desarrollan asociaciones entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Este tipo de arreglos redundará en diversos beneficios. Las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar compromiso y estabilidad a un proyecto en caso de flaquear el compromiso del gobierno. También pueden monitorear a las instituciones de seguridad pública, o actuar como mediadores entre la policía y otras organizaciones de la sociedad civil con quienes la policía haya tenido relaciones más antagónicas. Los grupos de la sociedad civil también pueden desarrollar experiencias específicas de investigación en áreas más propicias para organizaciones no gubernamentales o universidades, por ejemplo, realizar encuestas de victimización, organizar debates o comparar análisis de datos. Cada uno de estos aportes se analizó en secciones anteriores de este informe.

Al analizar la variedad de roles que desempeñan los grupos de la sociedad civil, los donantes también se podrían preguntar cuál es el tipo de participación más efectiva que podrían alentar a fin de garantizar un nivel de confianza que permita el éxito de la interacción. Dado que una organización no gubernamental que trabaja con una agencia del gobierno podría necesitar acceder a los recursos de la agencia, ¿debería la organización tener experiencia sostenida en dicho campo o con actores puntuales del gobierno? Un programa de la Fundación Ford que lidió de manera exitosa con estos temas envió una "comisión visitante" de funcionarios policiales y reformadores de diferentes países a pasar una semana con departamentos de policía interesados en la reforma. Este modelo, no sólo combina la experiencia de funcionarios en actividad con reformadores no gubernamentales, sino que además le ofrece a la fuerza local un menú de opciones surgido de la amplia gama de experiencias de los miembros del comité.

Los donantes también se pueden preguntar cómo apoyar a organizaciones no gubernamentales interesadas en la seguridad pública pero que recién están empezando a desarrollar experiencia y relaciones en el área. La iniciativa del Instituto Open Society para contribuir a incrementar la visibilidad y credibilidad de grupos de la sociedad civil como actores en el proceso de reforma es un ejemplo de una iniciativa diseñada explícitamente para atraer a la sociedad civil. De manera similar, la Fundación Ford ha patrocinado a organizaciones no gubernamentales para generar debate sobre temas de seguridad pública, teniendo como objetivo de largo plazo el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil.

### **3. Equilibrio entre los intereses de los donantes y los donatarios**

Ya sea que los donantes estén involucrados en una amplia gama de iniciativas de seguridad pública o centrados en una agenda de reforma limitada, deben tomar decisiones estratégicas respecto de cuáles son los enfoques programáticos y metodológicos que darán resultado y qué beneficiarios tienen mayor capacidad de llevarlos a la práctica. En cualquier caso, el proceso de toma de decisiones implica establecer un equilibrio entre el apoyo directivo –esto es, guiar a los beneficiarios hacia proyectos que pretendan alcanzar los objetivos de la financiadora– y ayudar a los receptores de la ayuda a generar proyectos y tratar de alcanzar objetivos propios.

Diversas variables influyen en la manera en que una institución donante establece un equilibrio entre la financiación que refleja el deseo de las financiadoras y los proyectos que impulsan los beneficiarios. Por ejemplo, dos factores que frecuentemente compiten entre sí son el compromiso relativo del donante con donatarios específicos, por una parte,

y el compromiso con sus propias teorías de cambio, por otro. Otro factor es el interés geográfico del donante y del donatario. Un beneficiario que se centre en temas locales puede estar preocupado únicamente en mejorar las condiciones en una ciudad o estado en particular, en tanto que a un donante regional o global le puede interesar que el proyecto que financie se pueda replicar en otro sitio o aporte datos a un campo de investigación más amplio. En dichas circunstancias, el donante puede tener un enfoque más *directivo*, especificando el tipo de proyectos locales que también darán respuesta a sus objetivos generales. En estas situaciones, los donantes deben resolver cómo integrar, complementar y enriquecer ambas teorías de cambio.

## Conclusión

Las iniciativas de los donantes para la reforma de la seguridad pública varían ampliamente en cuanto a receptores, monto y duración del apoyo y actividades específicas. Sin embargo, las estrategias que adoptan tienen mucho en común. La mayoría de los donantes que buscan reducir el delito y mejorar la seguridad pública promueven iniciativas destinadas a prevenir el delito, reformar la policía, reformar el sistema de justicia criminal y comprometer a la sociedad civil en el proceso de reforma. Como los resultados de dichos esfuerzos son inciertos, recurren a diversos elementos para aumentar sus posibilidades de éxito, particularmente insistiendo en la medición de los resultados, seleccionando estratégicamente a donatarios específicos y orientando el trabajo de estos últimos hacia rumbos definidos.

Al llevar adelante su tarea, los donantes en el área de seguridad pública también enfrentan un desafío común: ¿Cómo apoyar iniciativas de seguridad pública que simultáneamente fortalezcan la democracia y reduzcan el delito? Para algunos, el desafío proviene de la incertidumbre sobre la compatibilidad de ambas tareas. ¿La seguridad pública y la democracia sustentable son opciones alternativas? ¿O acaso las mejoras en una disparan y promueven mejoras en la otra?

Martín Abregú sugirió que esta incertidumbre se podría comprender como una tensión entre el corto y largo plazo en la reforma del sector de la seguridad. Cualquier intervención destinada a mejorar a la policía como institución democrática, limitando su capacidad de recurrir a tácticas de "mano dura" para la prevención del delito, también corre el riesgo de aumentar la tasa de delitos en el corto plazo y desmoralizar a la policía, socavar el apoyo público y, lo que es más peligroso, la voluntad de llevar adelante la reforma. Sostuvo que, sin embargo, esto no debería justificar la promoción de la seguridad pública a expensas de la democratización.

Una solución posible a este dilema sería ampliar la diversidad de los programas y una mejor coordinación y cooperación entre los donantes. Los donantes no necesariamente deben lograr ambos objetivos a través de proyectos o beneficiarios particulares, siempre que los reconcilien con un programa más amplio o los enmarquen en el campo de la seguridad pública en general. Llevar esto a la práctica, sin embargo, requiere mejorar la comunicación regular entre los donantes que trabajan en el área. El intercambio regular permite a los donantes compartir técnicas efectivas y considerar oportunidades de colaboración. También puede ser útil para articular una agenda de reforma más amplia en la cual se promuevan con igual compromiso y éxito dos objetivos importantes: la consolidación de la democracia y las mejoras en la seguridad pública.

**Common ground and  
crosscutting themes on  
funding public security initiatives  
in Latin America**

**Emma Phillips and Todd Foglesong,  
Vera Institute of Justice**

**Cecilia Ales and Gustavo Palmieri,  
Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS**

**May 2003**

**Supported by The Ford Foundation**

## Acknowledgements

Support for the *Funders' meeting on public safety and reform for democratic policing in Latin America and the Caribbean region* (Buenos Aires, 2002) and this resulting discussion paper was provided by the Ford Foundation's offices in Chile and Brazil. The Ford Foundation's Peace & Social Justice program supports initiatives to strengthen the responsiveness of state and local governments, improve the ability of national government institutions to secure peace and social justice outcomes, and build democratic global governance in the arenas of international economics, conflict, and security. The authors would also like to thank Ignacio Cano, Ricardo Gil Lavedra, and Hugo Frühling for their suggestions and comments.

Finally, we would like to thank the participating organizations in the *Funders' meeting on public safety and reform for democratic policing in Latin America and the Caribbean region*: the Inter-American Development Bank, the United Nations Development Program, the United Nations Foundation, the World Bank, the United Kingdom Department for International Development, the United States Agency for International Development, the Canadian Embassy in Buenos Aires, the British Embassy in Buenos Aires, the John Merck Fund, the Tinker Foundation, the Open Society Institute, and the Konrad Adenauer Foundation.

The **Vera Institute** is a private, nonprofit organization dedicated to making government policies and practices fairer, more humane, and more efficient. For more than 40 years, Vera's pioneering projects and research in criminal justice and social reform have provided practical solutions to urgent problems in cities throughout the United States and around the world. More information is available at our web site: [www.vera.org](http://www.vera.org).

The **Center for Legal and Social Studies (CELS)** is a non-governmental organization founded in 1979 to foster and protect human rights and to strengthen the democratic system and the rule of law in Argentina. Its first task was to provide legal counseling and assistance to the victims' relatives, especially in the case of the disappeared and to document state terrorism. At the present time, the main goal of the institution is to promote and ensure the legal effect of human rights within the framework of the Argentine democratic system, which still needs to consolidate and strengthen its institutions. More information is available at our web site: [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

## Table of Contents

Preface .....	7
Introduction .....	9
Part I: The expanding world of donor support .....	11
1. Reducing crime .....	12
2. Reforming the police .....	13
3. Reforming the criminal justice sector .....	15
4. Engaging civil society .....	16
Part II: The structure of strategic funding .....	17
1. Establishing measurable outcomes .....	17
2. Selecting appropriate recipients .....	19
3. Guidance v. assistance: directive and responsive support for reform .....	21
Conclusion .....	23

## Preface

The extent of crime and the quality of policing in Latin America are matters of profound and immediate importance. When crime is brazen and pervasive, when policing is abusive and corrupt, they stifle the lives of all citizens, particularly those in poverty. They corrode the integrity of government; they sabotage economic development; they threaten the viability of society itself.

Precisely because crime and policing affect so many aspects of society in Latin America, they are of interest to a wide range of donors in the region. By reducing crime and reforming police, donors hope to reduce poverty, strengthen democracy, expand the economy and fuel social enterprise.

Yet, until the last few years, donors in Latin America have been reluctant to engage directly in programs of crime reduction and police reform. The fields are so undeveloped that the actual impact of any specific program is uncertain at best and the risks on many levels are great.

All of these factors point to the value of collaboration among donors on this topic. By working more closely together, donors can support each other's ambitions and speed the development of these fields, while reducing and managing the risks.

To encourage more donors to take up these challenges and to strengthen the collaboration among them, our three institutions joined together to organize the meeting and discussions in Buenos Aires in September 2002 that gave rise to this publication. We have been working together specifically on the issues of citizen safety and police reform in Latin America since 1998, and we are greatly encouraged by the growing interest in these issues among many donors since that time. We hope that this publication will encourage more donors to join this effort, taking these fields in new directions while making a real difference to the lives of so many citizens across the continent.

Víctor Abramovich, *Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS*  
Martín Abregú, *Ford Foundation*  
Elizabeth Leeds, *Ford Foundation*  
Christopher Stone, *Vera Institute of Justice*



## Introduction

A growing number of multilateral and private philanthropies are turning their attention to public security reform in Latin America. Many of these donor organizations have made public safety a priority and increased their engagement in and support for a wide range of initiatives, from small seed grants for community-based crime prevention projects, to large, often long-term efforts to establish or restructure law enforcement institutions. This heightened level of activity reflects a growing consensus that public security plays a central role in developing and sustaining democracy, particularly in countries undergoing democratic transitions, such as those moving from military rule to democratic governance.

In September 2002, representatives from 13 donor organizations of varying size, mandate, and regional focus gathered in Buenos Aires to begin a collective discussion of public security and police reform initiatives in Latin America.<sup>1</sup> Their conversation was guided by the following philosophical and pragmatic questions:

- How has democratization and the new concern for public security in Latin America affected the conceptualization of human rights?
- How have these developments affected the strategies of donors who share these concerns?
- What goals underlie current support for public security initiatives?
- How are programs developed and grantees selected?
- What are the common problems that donors face?
- What opportunity is there for closer cooperation between donors in this enterprise?

This paper reports on both the discussion at that meeting and observations made in strategy papers submitted by the participating organizations. It begins by describing four major program areas in public security reform: reducing crime; reforming police institutions and practices; reforming the criminal justice sector; and engaging civil society in the reform process. The second part of the paper examines three devices that donors use to improve the likelihood that the approach they select will be effective: establishing measurable outcomes; selecting appropriate recipients; and finding a balance between directive and responsive programming.

---

<sup>1</sup> Representatives from the following institutions participated in the meeting: the Inter-American Development Bank, the United Nations Development Program, the United Nations Foundation, the World Bank, the United Kingdom Department for International Development, the United States Agency for International Development, the Canadian Embassy in Buenos Aires, the British Embassy in Buenos Aires, the John Merck Fund, the Tinker Foundation, the Open Society Institute, the Konrad Adenauer Foundation, and the Ford Foundation. The meeting was sponsored by the Ford Foundation and organized and facilitated jointly by the Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, and the Vera Institute of Justice, New York.

## PART I. The expanding world of donor support

The public security sector encompasses a large and diverse array of activities, with players drawn from both the public and private sphere. As reports produced by the United Kingdom Department for International Development (DFID), the United States Agency for International Development (USAID), and the World Bank note, its activities include the work of agencies that provide security for state institutions as well as those that protect communities and individuals within the state. Thus, state-funded police forces and independently financed structures such as private security companies, neighborhood watches, and civilian agencies responsible for oversight may all be included within its sphere. The field is also shaped by the sometimes permeable border between police, military, and paramilitary activities.

The democratization of most Latin American countries during the 1990s helped to expand the scope of public security reform. Donors who had formerly refrained from supporting the police or other law enforcement agencies under military rule discovered a wide range of funding opportunities and partners under the emerging democratic governments. The political transformation changed many donors' approach to human rights work as well. Rather than fund civil society organizations to monitor and criticize the state for violations and abuses, they began seeking ways to strengthen the state's own ability to protect rights and provide remedies. Many organizations now view public security initiatives as opportunities to engage with law enforcement agencies rather than isolate them.

The donor community's new willingness to cooperate with police authorities is not uniform, however. While some donors perceive it as a positive reflection of a new and broader conception of democracy, others worry that engagement represents a "retreat" from earlier, more robust commitments to human rights. The lack of unanimity on the effectiveness of this approach provides additional grounds for engaging in conversation across the community of donors.

As the number of public security initiatives has increased, so have the variety of ways in which donors pursue these goals. Typically, these fall into four general categories:

1. reducing crime,
2. reforming the police,
3. reforming the criminal justice sector, and
4. engaging civil society.

Each of these approaches has its own logic and set of assumptions, to which we now turn.

## 1. Reducing crime

Programs that seek to advance public security by reducing crime can be divided into four conceptual categories.

*Addressing social factors.* An increasingly common approach to public security programming—what DFID describes as “social crime prevention”—focuses on improving the social factors that affect public security in a particular community or that influence individuals to become offenders. These factors can include the political, economic, and cultural conditions related to the incidence of crime and violence. Employment programs, community services, youth recreation programs, and drug addiction programs are all examples of projects that address environmental factors that may affect crime rates and that seek to strengthen the informal social control created by family, community, school, and work.<sup>2</sup>

This kind of programming may indeed have long-term beneficial effects on crime—as well as for poverty reduction and human development more generally. In practice, however, its impact on public security is often diffuse and difficult to attribute directly to specific interventions. Moreover, even when such programs have the desired effect, they may miss many potential offenders, serve some people who would not have become offenders, and reach others who nevertheless become involved in crime.

*Targeted action.* A second approach to crime reduction seeks to have a more specific and immediate impact on the opportunities and incentives to commit crime. These situational crime prevention programs—referred to by the Inter-American Development Bank as “secondary preventive” programs—focus on the act and setting of crime itself. They may try to reduce the opportunities for offending by, for example, improving street lighting, creating neighborhood watch groups, or discouraging the purchase of stolen goods.

The Program for Development, Security and Peace (Programa Desarrollo Seguridad y Paz, DESEPAZ) in Cali, Colombia, is one such initiative. Drawing on epidemiological analyses of crime and violence, it aims to contain and prevent violence by both improving police efficiency and educating citizens and providing them with useful information. By thoroughly documenting violent incidents and related information, such as trends in alcohol consumption, local security councils (Consejos Municipales de Seguridad) implemented measures to counter violent behavior. These included bans on carrying handguns and limits on alcohol availability during national holidays and other high-risk periods. In DESEPAZ’s initial year of operation, Cali experienced its first drop in homicide rates in 12 years. While the correlation does not prove that the program caused the reduction, the early findings inspire hope that the project is succeeding.

<sup>2</sup> Lawrence Sherman discusses this approach to crime reduction in *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. United States Department of Justice, p. 2-7.

*Institutional reform.* A third type of crime reduction program strengthens the capacity of formal justice institutions—police, courts, and correction systems—to produce public safety. These programs usually are designed to improve the ability of courts and correctional systems to convict and punish offenders. In many cases, they seek to prevent future crime by incapacitating offenders and deterring others with a demonstrated threat of arrest.

There is concern, however, that this kind of intervention may also have unintended adverse consequences. Such programs can impose a high financial and social cost on society, and, in some cases, risk increasing future offending. For example, efforts to increase incarceration frequently result in children growing up fatherless, motherless, or in foster care.

Other programs in this category take a slightly different approach by encouraging “problem-oriented policing,” which focuses on a specific and recurring crime problem and intervenes to remove the root cause. Drug courts that invite prosecutors, judges, and defense lawyers to experiment with problem-solving innovations are one such example.

*Combating police criminality.* Because police themselves may commit violent crime, exacerbating disorder in society at large, police criminality and the connections between police, organized crime, gang, and drug activity, have also become important targets of funding. The Tinker Foundation and the British Foreign and Commonwealth Office, for example, are sponsoring a project to gauge criminal behavior by security agencies in Argentina. Other programs in this category seek to curb excessive use of police force by providing assistance to victims and witnesses or by strengthening prosecutors. Reductions in police abuses can also be sought by providing support for formal police oversight institutions within government. A less common strategy rewards the use of nonviolent practices to reduce crime.

## 2. Reforming the police

As a primary entry-point into the justice sector, the police occupy a key position. As Martin Abregú, Ford program officer for the Southern Cone, points out, most people in most countries in Latin America come into contact with the state only as victims of crime or when accused of crime. When this contact is combined with corrupt or illegal behavior by the police, or rude or intimidating treatment, the result can undermine confidence in the entire system. Trust in the police is particularly low in the poorest and most vulnerable sectors of society, where many donors focus their activities. Many donors interested in crime reduction therefore focus specifically on reforming the police.

In much of Latin America and the Caribbean, police forces have either inherited or adopted military structures. Consequently, they have rigid hierarchies that resist experimentation or reform that does not come from the top of the organization. Such

institutions are also frequently less receptive to cultural change and reorienting towards public service.

Some policing reform efforts seek to break through this resistance and improve the public's perception of the police by promoting new oversight structures, such as investigative and monitoring units, internal affairs units, and advisory councils. In Peru, for example, the Open Society Institute is supporting the creation of an internal discipline unit staffed by civilian investigators. OSI is also working to establish municipal security committees chaired by the local mayor and staffed by representatives from the police, church, private sector, and human rights organizations. A paradox that these initiatives, and others like them, face, however, is that the trust they seek to create is in some respects a necessary condition for their success. OSI's support is short term and Peru's Ministry of the Interior will assume financial responsibility of the office within several years. But according to George Vickers, regional director for Latin America, ensuring that the internal discipline unit is created early on and given enough financial stability to establish itself is essential to Peru's current reform efforts.

A second approach to changing police culture focuses on training. The Ford Foundation, for example, supports introducing social science and public policy courses into police training in several states in Brazil. By organizing the courses at a local civilian university—where police study alongside civilian students—the project provides an opportunity to demilitarize police education while encouraging contact between officers and their fellow students and teachers. This approach also works to establish a foundation for stronger institutional relationships by helping the police understand the value of social science research to their policing and reform efforts. Elizabeth Leeds, Ford program officer in Rio de Janeiro, believes that this program, and others like it, can establish universities as a permanent resource for the police, yielding a more stable base for long-term reform efforts even as politicians and governments change.

A closely related strategy is to invest in technological innovations within university institutes that work collaboratively with the police. This approach allows donors to ensure that police access to new technology is accompanied by complementary changes in attitude and institutional relations. By decreasing the likelihood that new technologies are simply absorbed into old practices without the benefit of new ideas, it increases the potential for improving police effectiveness and service to communities. With support from Ford and the Hewlett Foundation, this approach has been adopted by CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Seguranca Publica) and the police in Minas Gerais in their collaboration on crime mapping and community policing.

A substantially different funding approach to the problem of poor public confidence in the police seeks to lower the profile of the police in reform initiatives. This tack was

adopted by the Canadian International Development Agency in its Just and Safe Communities (Comunidades Justas y Seguras) project in Rosario, Argentina. While the police play a key role in this project, other actors are equally prominent, including religious and community-based organizations. Its goal, moreover, is to cultivate conflict resolution and self-managed public security techniques within the community so that interactions with police are less common.

While the donor community is increasingly committed to funding police reform activities, Steven Hendrix, coordinator for rule of law and legal reform at USAID, notes that their activities center almost exclusively around the "soft" side of policing and is limited to issues such as budget, ethics, community policing, and police training. Very few donors are willing to engage in "hard" policing problems like narcotics and homicide. Are donors content, he asks, to leave the most difficult policing activities to agencies with less public-minded interests?

### **3. Reforming the criminal justice sector**

While police play a crucial role at the front end of the criminal justice system, other factors such as pretrial detention and the efficiency of courts also have a significant impact on public security. Donors, particularly large national and multilateral aid organizations, direct the majority of their support for justice sector reform to government institutions that administer justice. This support may take any number of forms: training officials, creating new agencies, drafting new laws, encouraging interagency efforts to deal with specific crimes or groups of offenders, etc. Most of these initiatives appear to be based upon three hypotheses about why reforming the justice sector advances public security:

- An effective justice system can deter crime by guaranteeing consequences for illegal acts. In other words, potential offenders are less likely to offend when they believe they will be caught and punished.
- An effective justice system gives police confidence in the state's ability to handle crime and dissuades them from taking the law into their own hands or committing crimes themselves.
- The proper administration of justice generates legitimacy for the government in the eyes of the public, creating a climate of order and respect for the law.

While these hypotheses are intuitively appealing, they enjoy ambiguous empirical support. There is little evidence that offenders adjust their behavior on the basis of legal sanctions, for example, particularly where the chances of detection are relatively small. Only the best administered rehabilitative sentences appear to reduce criminal behavior, and there is little correlation between the length of most sentences and the likelihood of

re-offending. There is also scant evidence that police trust even the most sophisticated criminal justice systems to deal effectively with crime through the courts. Finally, while the public may feel better protected by a justice system that is able to convict and sentence offenders, it is unclear where this sense of security originates and whether it is augmented by real reductions in crime rates.

#### **4. Engaging civil society**

A fourth way in which donor organizations promote improvements in public security is by providing support to nongovernmental organizations in the field. This is particularly true of private philanthropic organizations, which generally have smaller grant-making portfolios or may be hesitant to fund police or other security agencies.

Many donors view the participation of civil society as fundamental for controlling and promoting change, and for developing innovative techniques and strategies that can be replicated either in the public sphere or in the larger society. Nancy Truitt, senior advisor at the Tinker Foundation, argues that policy cannot be effectively designed or implemented without the active participation of civil society, either by producing basic research, fostering public debate, or engaging in reform implementation. The Ford Foundation's initiative to create police-university relationships in Brazil also seeks to foster civil society participation in the reform process.

The form of donors' support for civil society initiatives can vary greatly. Some donors, such as Tinker and the Konrad Adenauer Foundation, support basic research on the nature of public security in Latin America. Others may specifically engage nongovernmental organizations to help strengthen civil society as a whole. The Open Society Institute, for example, supports the Washington Office on Latin America to increase the visibility and credibility of civil society groups as actors in process of police reform.

Working with civil society has its own set of challenges and questions. For example, when should donors augment the capacity of existing organizations and when should they try to create new capacity, either by encouraging other organizations to enter the field or by establishing new entities? What balance between autonomy and cooperation allows civil society organizations to work effectively with the state? What constraints do donor interventions face in communities where other socioeconomic obstacles exist? Faced with such questions, Max Everest-Phillips, governance advisor at DFID, recommends fellow donors resist viewing civil society as a substitute for governmental structures. Instead, he argues, civil society should be supported as an auxiliary actor in justice and a barometer of a democratic society.

## **PART II. The structure of strategic funding**

Although each of the four major approaches to improving public safety—reducing crime, reforming police, reforming the criminal justice sector, and engaging civil society—has the potential to succeed, none are infallible or guaranteed to produce success. Moreover, efforts to strengthen police agencies and improve the capacity of courts and penal agencies run the risk of enabling these institutions to repress rather than protect the public. With these caveats in mind, donors use a variety of techniques to improve the chances that their programs are genuinely advancing safety and public confidence in the administration of justice. These techniques typically fall into three categories:

1. Establishing measurable outcomes,
2. Selecting appropriate recipients, and
3. Balancing directive and responsive programming.

### **1. Establishing measurable outcomes**

Many donors are increasingly determined to measure the impact of the projects they support. USAID programs require clear "mission performance plans" before projects can be undertaken, for example. DFID, too, now makes the process of "appraising" projects an integral part of planning. By making donors and grantees accountable to each other, this "measurement movement" in international justice assistance promises to provide clarity about goals and measures and increase program efficacy. But selecting appropriate indicators of success or conclusively measuring impact is not easy. Nor is the purpose of measurement always clear. Some donors also worry that projects can become measurement-driven or that measurements will be imposed after the fact in order to provide "results." Donors consequently face a host of measurement challenges and choices.

*Measurement challenges and choices.* Some of the greatest challenges in devising effective measurement programs are strategic. To begin with, public officials, nongovernmental organizations, and donors often seek different reform outcomes. As Eric Scheye, security sector reform advisor at the UNDP, points out, international organizations may, for example, be more interested in improving the accountability of public institutions than in increasing their effectiveness or law and order—two results that local entities and citizens might prioritize. Moreover, different interest groups are likely to seek different types of data from a single project. Governments, for example, may want to determine what behavior or quality of service they should hold their public institutions accountable for; citizens may want to measure crime and violence; private sector interests may have an eye toward the investment climate; and donors may want to assess the effectiveness of their interventions. As few measures will satisfy all audiences,

any decisions about measurements must be based on a clear articulation not just of the goals and anticipated results of a project, but also of the interests and needs of the recipients of the information.

The long timeline of many public security initiatives presents donors with another challenge regarding measurement and data. Because indicators of a program's success are often slow to materialize, donors must understand what kinds of results are realistic to expect from the types of support they are providing. They must consider whether the timeframe for their expectations is realistic given the political environment in the recipient country and the organizational pressures within the program itself.

Selecting an appropriate methodology for measurement is also a challenge. Donors naturally wish to attribute improvements in justice to specific programs. But is this plausible? The question goes beyond the difficulty of adhering to rigorous, scientific measurement. Some project results are inherently difficult to measure—efforts designed to improve institutions, advance interagency cooperation, or build organizational capacity are but three examples. And how can donors sort out the effectiveness of an institution from the environment in which it operates? This is particularly relevant in efforts to replicate innovations from another country or region with dissimilar demographic or political characteristics.

Unforeseen side-effects of donor interventions can complicate measurement decisions. A study of the number of deaths as a result of police action in São Paulo, for example, risked stimulating the police to stop recording deaths or use non-police-issue guns. Ultimately, the donors at the meeting in Buenos Aires agree that such dangers should not stand in the way of effective measurements. Moreover, argues Steve Hendrix of USAID, donors should model the behavior they want others to emulate. If the goal is to improve police transparency, he said, it is important that “donors are also up-front about the work they are carrying out and its ultimate impact on public safety.”

Linn Hammergren, public sector management specialist at the World Bank, notes that every measurement strategy is a work in progress. This is because any methodology for measurement is, in effect, testing two things at the same time: the project, and the strategy for evaluating it.

*Measurement strategies.* In response to these challenges, donors have developed several measurement strategies. Some programs attempt to gauge the impact of crime reduction initiatives by monitoring the indirect causes and risk factors associated with high rates of offending. For example, some interventions can have marked impacts on patterns of alcohol consumption and substance abuse—behaviors strongly linked to delinquency. Others programs may document reductions in factors closely correlated with crime, such as aggression within families and school truancy. Tracking indirect factors is often easier than documenting direct effect on crime. It is also politically appealing: Because such changes are valued independently from the reform effort, claims about their worth and relationship to crime are less likely to be disputed.

Donors who base their support for institutional reform on the premise that structural modifications can change behavior often monitor changes in specific outcome indicators, such as average times to disposition in court proceedings, duration of detention in jail, the rate of successful prosecution, number of stalled cases, or incidence of death or injuries as a result of police action. However, even these results can be difficult to measure, because the information may be unreliable or government may be sensitive to its release. Programs may also evaluate impact by examining secondary activities designed to encourage a desired behavior. Some examples include the writing and dissemination of new manuals and brochures and the convening of conferences and discussions. Another tack is to examine the impact of systemic innovations by examining client views and experiences, such as waiting times and perceptions of effectiveness. Other donors insist upon achievable results in lieu of results that, while more closely representative of the program's goals, are impractical for any number of reasons. Often, these are incremental improvements in performance that governments and officials will want to achieve themselves, and for which they will be more likely to support rigorous quantitative assessments.

Some donors deal with the problem of measurement by creating projects whose mandate is to assess and diagnose public security. The Open Society Institute chose this approach in supporting nongovernmental organizations to evaluate best practices of public security reform efforts, including OSI's own activities. George Vickers argues that this strategy provides OSI with a more genuinely independent review of all of its projects because it places them within the context of other public security initiatives. Other donors have made baseline evaluations of the character and quality of justice either the subject of separate grants or components of larger grants. A potential difficulty with this approach, however, is that these evaluations are almost always negative and precipitate criticism for government performance that may alienate potential domestic partners.

## 2. Selecting appropriate recipients

In building successful public security initiatives, donors must be able to evaluate the suitability of potential aid recipients. Specifically, they must ask two key questions:

- Are government actors sufficiently committed to the project? and,
- What synergy and/or possible tensions may arise among actors, both governmental and nongovernmental, involved in the project?

In answering these questions, donors consider many subsidiary issues. Is the initiative targeted at the right level of government to optimize its impact and effectiveness? Does the civil society organization have adequate capacity to implement the program? These considerations also inform the tension between responsive and directive funding, which will be discussed in a later section.

*Developing institutional or governmental commitment.* Donors and grantees alike know that initiatives that depend on government action require institutional commitment in order to succeed and be sustained. Martin Abregú, of the Ford Foundation, argues that donors can contribute to the creation of political will, particularly by cultivating participation among nongovernmental organizations and universities. However, while strong civil society involvement can lay the groundwork for reform initiatives, it cannot solve the problem of political fickleness or instability, which can too-easily upset reform programs. The need for institutional commitment therefore raises another set of questions: Should donors seek a commitment to fundamental rights before partnering with police or other state institutions? If so, ought this commitment to, for instance, respect human rights, reduce institutional violence, and end corruption be explicit and formal?

Some donors seek to cultivate institutional commitment to change by identifying and nurturing individual officials who express commitment to reform. They hope to foster communities of reform-minded officials by sponsoring conferences, training programs, and partnerships with civil society. Targeting these efforts at middle-management officials is believed to be particularly effective, since it is from this rank that the next generation of leaders is drawn. A disadvantage of this approach, however, is that the reform-minded individuals they identify may come to be seen by their peers as friends of the United States or beholden to other foreign interests. Among police officials, this reputation might result in debilitating isolation within the force.

Because an expression of political will from a few key individuals is no substitute for a commitment to change among the leadership of a government agency, many donors seek to craft projects that exploit particular moments of government openness to change. This approach not only better ensures that the project receives the necessary institutional support, but it can also add momentum to periods of democratization and government action. Such reform "windows" are as likely to occur at the municipal or state level, as in the national government. Indeed, some projects might be better targeted at local governments, which can more effectively coordinate local agencies and services, as illustrated by DESEPAZ in Cali, Colombia.

Another strategy for fostering political will is to fund initiatives around crime-reporting and media interests. The Open Society Institute, together with Transparency International and the Institute for Press and Society, awards an annual prize for the best news article that exposes government corruption. Similarly, the John Merck Fund helps young crime reporters in Latin America to participate in short "externships" on the crime desks of newspapers in North America. Donors may also fund workshops on statistics, crime-mapping, victims' needs, and other key issues in crime reporting. By these means, donors seek to invigorate local media coverage and encourage journalists to expose undesirable practices among security forces and create pressure for them to punish and prevent it.

*Synergy among recipients.* Rather than allow the success of a project to rest solely on the commitment of a single government institution, many donors develop partnerships between government agencies and nongovernmental organizations. This kind of arrangement offers a variety of benefits. Civil society organizations may provide commitment and stability to a project should the government's commitment waver. They also can monitor public security institutions or act as mediators between the police and other civil society organizations with whom the police have more antagonistic relations. Civil society groups may also develop specific research expertise in areas better suited to nongovernmental organizations or universities, such as how to conduct victimization surveys, organize debates, or compare data analysis. Each of these contributions have been discussed in earlier sections of this report.

In reviewing the range of roles played by civil society groups, however, donors might also ask what is the most effective *kind* of participation that they could encourage in order to assure a level of trust that will allow the interaction to succeed? Given, for example, that a nongovernmental organization working with a government agency may need access to the agency's resources, must it already have sustained experience in the field or with particular government actors? A Ford Foundation program that effectively dealt with such issues sent a "visiting committee" of policing officials and reformers from different countries to spend a week with police departments interested in reform. Not only does this model combine the expertise of active officers with nongovernmental reformers, but it also provides the local force with an international menu of options drawn from the committee members' diverse range of experiences.

Donors may also ask how they can support nongovernmental organizations that are interested in public security but only beginning to develop expertise and relationships. The Open Society Institute's initiative to help increase the visibility and credibility of civil society groups as actors in the reform process is one example of an initiative designed explicitly to engage civil society. Similarly, the Ford Foundation has sponsored nongovernmental organizations to generate debate around public security issues, with the long-term goal of strengthening civil society capacity.

### **3. Guidance v. assistance: directive and responsive support for reform**

Whether donors are involved in a wide array of public security initiatives or focused on narrow reform agenda, they have to make strategic decisions about which programmatic and methodological approaches will work and which recipients will be best able to carry them out. In either case, the decision making process includes balancing directive support—guiding recipients toward projects that pursue the funder's goals, with responsive support—helping recipients pursue projects and goals of their own.

Several variables influence how a donor organization strikes a balance between directive and responsive funding. Two frequently competing factors, for example, are the donor's relative commitment to particular grantees on the one hand and, on the other, its

commitment to its own specific theories of change. The geographic interest of the donor and the grantee are another such factor. A grantee that focuses on local issues may be concerned only about improving conditions in a particular city or state, while a regional or global donor may be concerned with whether or not the project it funds can be replicated elsewhere or will contribute to a broader field of research. In such circumstances, the donor might become more directive, specifying the kinds of local projects that will also serve its larger goals. In these situations, donors must figure out how to integrate, complement, and enrich both theories of change.

## Conclusion

Donor initiatives in public security reform vary widely in their recipients, amount and duration of support, and specific activities. Yet the strategies they adopt have much in common. Most donors who seek to reduce crime and improve public security pursue initiatives aimed at preventing crime, reforming police, reforming the criminal justice sector, and engaging civil society in the reform process. Because the results of such efforts are uncertain, they use a variety of devices to increase their chances of success, particularly by insisting on measurement of results, strategically selecting particular recipients, and guiding the work of recipients in particular directions.

As they carry out their work, donors in the field of public security also face a common challenge: How do they support public safety initiatives that simultaneously strengthen democracy *and* reduce crime? For some, the challenge comes from uncertainty about whether the two tasks are compatible. Is there a trade-off between public security and sustainable democracy? Or do improvements in one trigger and promote improvements in the other?

Martin Abregú suggested that this uncertainty could be understood as a tension between the short and long term in security sector reform. Any intervention aimed at improving the police as a democratic institution by limiting their ability to resort to “hard-line” tactics for crime prevention also risks increasing crime rates in the short term and significantly undermining public support, police morale, and, most dangerously, the will to reform. But, he argued, this should not justify advancing public security at the expense of democratization.

A possible solution to this dilemma lies in expanding the diversity within programs, and better coordination and cooperation among donors. Donors may not have to achieve both objectives at the level of individual projects or grantees provided they reconcile the goals within a larger program or locate their activities within the field of public security improvements as a whole. To do this, however, requires making regular communication among donors working in the field an even more important enterprise. Regular exchange allows donors to share effective techniques and consider opportunities for collaboration. It can also serve to articulate a wider agenda for reform in which two important goals—consolidation of democracy and improvements in public security—are advanced with equal commitment and success.