

**VIII ASAMBLEA PLENARIA DEL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS
8-10 DE SEPTIEMBRE DE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

GRUPO DE TRABAJO: ASPECTOS TRANSNACIONALES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

PONENTE: ALEJANDRA MOHOR

*** NO CITAR SIN AUTORIZACION DE LA AUTORA**

1. EVOLUCIÓN DIFERENCIADA DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD

Las últimas décadas han instalado en las Américas la seguridad ciudadana como una problemática central que deben atender los estados. Probablemente sea desde mediados de los años 70 que la preocupación por la prevención del delito y la actuación policial se tornan temas de interés tanto de la academia como de la política pública. Pioneros son los países de Norte América en estas materias: El *“National Crime Prevention Workshop”*, organizado por el *Centre of Criminology*, de la *University of Toronto*, financiado por el gobierno canadiense en 1975; e investigaciones incipientes como *The Kansas City preventive patrol experiment: A summary report*¹ del año 1974, son algunos ejemplos de ello.

Sin embargo, el resto del continente se debate en este período en un sin número de conflictos internos, guerras civiles y dictaduras militares, que retardarán de manera significativa la instalación de estos temas en la agenda política y social.

Esto que pudiera parecer sólo una referencia histórica, determinará en buena medida el devenir de las políticas públicas en seguridad ciudadana. Demo do que serán estos contextos históricos diferenciados los que contribuirán a definir aspectos claves como la solidez de las instituciones. Hablamos de estados de evolución diferenciados.

Otro aspecto que es importante considerar al hacer un análisis de la seguridad desde una perspectiva transnacional, son los componentes culturales. No sólo respecto de cómo se manifiestan la violencia y el delito en los territorios, sino también en relación a qué características deben considerarse como particularidades de ellos al replicar iniciativas o estrategias de intervención consideradas buenas prácticas en otros contextos.

No obstante lo anterior, que diferencia realidades, existen una serie de elementos comunes regionalmente y de características de las dinámicas del delito que nos imponen el desafío de realizar una

¹ Kelling, George L., Tony Pate, Duane Dieckman, and Charles E. Brown. 1974. Washington, DC: Police Foundation.

mirada supranacional hacia el establecimiento de mecanismos de colaboración, análisis y retroalimentación de carácter transnacional.

Estos aspectos de relevancia continental son múltiples y de niveles de complejidad muy diversos. Algunos imponen mayor urgencia que otros. A continuación enumeraremos, no de manera exhaustiva ni pormenorizada, algunos de los más relevantes para las Américas de hoy.

2. TIEMPOS DE REFORMAS

La inmensa mayoría de los países del continente han iniciado, y en muchos casos terminado, procesos de reformas de sus sistemas de justicia, transitando en lo penal, desde un modelo inquisitivo a otro acusatorio. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA, realiza importantes aportes al análisis e intercambio de experiencia en estas materias. La aplicación del modelo procesal penal reformado ha instalado desafíos a múltiples actores del sistema. Las policías, por ejemplo, han debido enfrentarse a nuevos procedimientos de conducción de la investigación criminal que tienen efectos directos sobre su desempeño. En este respecto es particularmente relevante observar cómo se han abordado y avanzado en la vinculación entre fiscales y policías de investigación.

La experiencia de US en materias como los Servicios de antelación a juicio (*Pre Trial Services*), ha ido cobrando importancia en este proceso, a la vez que contribuye, por ejemplo, a optimizar el uso de la prisión preventiva en base a argumentaciones de carácter técnico. Este resultará un tema clave particularmente en América Latina debido al uso intensivo y muchas veces indiscriminado de la prisión preventiva, con la consiguiente sobrecarga del sistema penitenciario que ya evidencia una crisis generalizada en la región.

La reforma a las instituciones policiales ha sido otra característica de este periodo. Bajo la necesidad de profesionalizarlas se han propiciado importantes transformaciones que han redundado en que los estados de las Américas hoy cuentan con policías con mayores niveles de democratización y tecnificación, que tienden a aumentar los estándares de ingreso y formación, a la vez que propenden a generar y legitimar instancias de supervisión, con enfoques de trabajo con la comunidad, y más proclives a abrirse hacia la sociedad civil y rendirle cuentas.

Nuevamente debe consignarse que se trata aquí de generalizaciones, y que las realidades locales son muy dispares. Como ya se ha señalado, Canadá y Estados Unidos describen trayectorias distintas. Así por ejemplo ya en 1998 D. Bayley identificaba cualidades de cambio bastante semejantes a las anteriores, como alcanzadas por las policías de US. Para ese año en el caso latinoamericano, podríamos considerar un proceso de inicio. En cuanto a El Caribe seguramente aún hoy debemos plantearnos una fase inicial.

Pese a estos avances en materia de reformas a la policía, persisten importantes vacíos que deben ser abordados desde los estados. Nos referimos en particular a la necesidad de establecer estándares de uso de la fuerza que incorporen normas especiales (leyes y reglamentos) y que se acompañen de sistemas de entrenamiento y mecanismos de supervisión interna y externa.

Sin duda la experiencia de unos países ha sido muy relevante para aquello que se identifica como necesario para otro, y que se planifica instalar en este último. Podríamos señalar entonces que los

impulsos reformadores son transnacionales y que la experiencia de los pioneros ha sido fundamental para aquellos que les han seguido.

3. LEGITIMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO

La creciente relevancia de la seguridad ciudadana como demanda ciudadana – que en América Latina ha llegado a desplazar a la pobreza como problema prioritario para los habitantes y se ubica en segundo lugar luego del desempleo² - viene acompañada de enfoques sobre cómo abordarla.

En el periodo 1994-2001 Rudolph Giuliani, entonces alcalde de Nueva York (Estados Unidos), instaló el concepto de *'tolerancia cero'* inspirado en la teoría de las ventanas rotas, para combatir la delincuencia, a partir el aumento del control policial sobre actos de desorden e incivildades, aun cuando no sean constitutivos de delito.

Los resultados obtenidos por Giuliani han sido a lo menos cuestionables. Si bien se pudo apreciar una disminución en los índices delictuales, se constataron otros efectos de la política sobre el sistema de justicia y penitenciario; así como respecto de las policías y el uso desmedido de la fuerza y la arbitrariedad de sus actos, que no fueron debidamente investigados y sancionados.

Pese a ello, hasta hoy vemos el efecto de la estrategia Giuliani en países del sur del continente. Es muy habitual escuchar sobre la *'mano dura'* como la estrategia más adecuada para reducir la criminalidad. Sus resultados han sido cuestionados en Centro América respecto de las Maras, ya que no sólo no solucionaron el problema, sino que lo incrementaron, agregando también vulneraciones a los derechos fundamentales y diversas convenciones internacionales para la protección de NNA.

Pese a esta marcada preferencia generalizada por el control sobre la prevención del delito, se ha progresado significativamente hasta instalar una concepción multi-causal del delito y la violencia, que requiere un abordaje integral y multisectorial.

Probablemente sea Canadá el país que más avanzado se encuentra en este sentido. Su trayectoria legitimando la prevención se inicia ya, como señalamos al inicio de este documento, en la década de los 70. Actualmente cuenta con institucionalidad y estrategia nacional en materia de prevención, mecanismos de evaluación sólidos y sistemáticos, un ente técnico de apoyo autónomo, entre otros aspectos destacables.

Recientemente República Dominicana ha incorporado activamente estrategias de prevención del delito en su Plan de Seguridad Democrática (2010?), impulsado desde el Ministerio del Interior y Policía. Este incluye programas como *Barrio Seguro*, que incorpora subprogramas en la línea de la prevención social y situacional.

Iniciativas de similares características, esto es, que integran prevención social, situacional y/o comunitaria, focalizadas en unidades territoriales menores (el barrio y/o distrito/municipio), se han desplegando por nuestros países. Tal es el caso de Chile y Guatemala, por ejemplo.

² De acuerdo a datos del Latinobarómetro 2009.

Esta es también una materia en la que la colaboración internacional y supranacional cobra enorme relevancia. Los organismos internacionales son aquellos que han contribuido con el ‘*capital inicial*’ y el traspaso de metodologías para intervenir localmente desde la prevención del delito. En el caso chileno, por ejemplo, es a través de un importante préstamo del BID que se da inicio a dos programas pioneros que incorporan la prevención del delito: *Comuna Segura compromiso 100* y *Barrio Seguro* (éste integraba prevención y control en barrios de alta vulnerabilidad socio-delictual). Si bien ninguno de ellos está vigente actualmente, permitieron instalar las bases para desarrollar las políticas nacionales en esta materia.

Por otra parte modelos como *Communities That Care* (CTC) impulsados por investigaciones en países de Norteamérica, han servido como modelos para intervenciones implementadas en países con menores niveles de desarrollo académico, en particular con la implementación de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de sus propias iniciativas.

Este último tema resulta ser un punto crítico para América Latina y El Caribe. Por una parte, se han intentado reproducir programas que han mostrado impacto medido en países del norte, pero sin considerar las particularidades de allí donde se replican. Al traspasar un modelo de intervención, no se adecua a la realidad local ajustando con ello las expectativas de resultados. Ante las limitaciones de recursos, por ejemplo, se reemplaza el profesional de la salud por un técnico social, que en vez de acompañar semanalmente, lo hace semestralmente. Así lo que se aplica es una versión ‘*modesta*’ del modelo original, pero manteniendo las expectativas de alcanzar los mismos resultados que el primero. Al no alcanzarlos, se considera fracasada la iniciativa.

4. SISTEMAS DE REGISTRO

Es habitual que los estudios comparados de la situación del delito y la violencia recurran a los registro de Homicidios para realizar esta comparación. Esto no es una opción teórica que se sustente en la relevancia del dato, sino más bien en que es la alternativa con la que contamos los investigadores y analistas para realizar análisis transversales. Existen diversas iniciativas que apuntan a generar modelos para la estandarización parcial de los sistemas de registro nacionales de delitos. Estos se enfrentan al menos a dos dificultades: por una parte la diversidad de las tipificaciones jurídicas de los delitos; por otra, a la disparidad de los sistemas de información locales.

Un esfuerzo destacable en esta línea, es el que desarrolla la Universidad del Valle de Colombia, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (bajo el programa Bienes Públicos Regionales) desde el año 2008, con el nombre “Sistema Regional Indicadores Estandarizados Seguridad y Convivencia Ciudadana” y que involucra a Perú, Ecuador, República Dominicana, Honduras, Colombia, Uruguay, Argentina -gobierno local de la ciudad de Buenos Aires-, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guyana, México, Nicaragua, Paraguay y Jamaica. Este proyecto señala en su descripción el objetivo de contribuir para “*acordar propuestas conjuntas de intervención sobre los fenómenos transnacionales*”. Es interesante notar que esta nómina de países se ha incrementado considerablemente desde el origen del proyecto (en que eran sólo 7), lo que refleja el interés de éstos por formar parte de un sistema integrado que les permita contar con más y mejores herramientas para la toma de decisiones.

NOTA BIOGRÁFICA DE LA PONENTE: ALEJANDRA MOHOR

Socióloga chilena, licenciada por la Universidad de Chile. Se ha desempeñado en investigación y estudios en políticas públicas, en educación y seguridad ciudadana. En este último ámbito, ha coordinado diversos proyectos ejecutados por el CESC en América Central y México. Durante los últimos 8 años está dedicada a temas de seguridad ciudadana en materia de reformas de los sistemas de justicia y de policía, siendo coordinadora de dicha área en el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Desde 2010 asumió la coordinación del Área de Prevención del Delito en el mismo centro, desarrollando diversas investigaciones y actividades de extensión y docencia.

Ha impartido clases en temas de metodologías de investigación y formulación de indicadores, entre otros. Ha organizado y participado como docente en capacitaciones y seminarios de formación en seguridad ciudadana a nivel latinoamericano.