

Encuentro Regional de Altas Autoridades en materia de Seguridad Ciudadana

**Sede de la CEPAL
Oficinal Regional de las Naciones Unidas
Santiago, Chile**

Programa Seguridad y Derechos Humanos

Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre de 2006

Programa

Encuentro Regional de Seguridad Ciudadana

Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre de 2006

	Miércoles 6	Jueves 7
9:00		<p>Diagnóstico cualitativo del problema de la inseguridad. Desafíos. <i>Carlos Basombrío Iglesias, Ex Viceministro del Interior del Perú</i></p> <p>Comentarista: <i>Hugo Frühling, Director Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana</i></p> <p>Debate</p>
10:30		Receso
11:00		<p>Políticas preventivas de Seguridad Ciudadana. <i>Hugo Acero (Colombia)</i></p> <p>Comentaristas: <i>Lucía Dammert, FLACSO-Chile</i> <i>Gonzalo Vargas, Paz Ciudadana</i></p> <p>Debate</p>
13:30		Almuerzo
15:00	<p>18:30 Inauguración</p> <p>Sandra Morelli, Asamblea Directiva IIDH</p> <p>José Antonio Viera- Gallo, Director de Proyectamérica</p> <p>Conferencia inaugural Señor Belisario Velasco, Ministro del Interior de Chile</p> <p><i>Eficiencia Policial y Seguridad de la Ciudadanía</i></p>	<p>Eficacia de la ley y funcionamiento de las instituciones <i>Juan Faroppa, Viceministro del Interior de Uruguay</i></p> <p>Comentaristas: <i>Santiago Escobar, Consultor Externo IIDH</i></p> <p>Debate</p>
17:00	<p>20:00 Recepción de bienvenida</p>	<p>La Cooperación Regional y la Seguridad <i>Felipe Harboe, Subsecretario del Interior, Ministerio del Interior de Chile</i></p> <p>Comentaristas: <i>Héctor Masquelet, Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior de Argentina</i> <i>Arturo Herrera, Director de la Policía Civil de Investigaciones de Chile</i></p> <p>Debate</p>
19:30		Acto de clausura

Inauguración Encuentro Regional de Altas Autoridades en materia de Seguridad Ciudadana, día 6 de diciembre de 2006

Palabras de inauguración

Sra. Sandra Morelli

Miembro Asamblea General IIDH

Excelentísimos, señor Ministro de Interior de Chile, Dr. Belisario Velasco, señor Vice Ministro de Interior de la República Oriental del Uruguay, Dr. Juan Faroppa, señores Directores de Policía y miembros designados; honorables Senadores y Diputados del Senado, Asambleas Legislativa y Congresos de los países Miembros y Asociados al MERCOSUR, quienes son miembros de las Comisiones de Seguridad; señoras y señores que nos acompañan de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, señor Presidente de la Corporación Proyectamérica, Dr. José Antonio Viera-Gallo, señor, Hugo Fruling, Director del CESC Universidad de Chile, apreciados consultores que trabajaron con nosotros en este proceso durante un año, especialmente a Carlos Basombrío, Hugo Acero, Carmen Rosa de León y Francisco Rojas, Director General de FLACSO.

El día 30 y 31 de enero del presente año, se llevó a cabo la reunión preparatoria de expertos en temas de Seguridad, en la ciudad de San José de Costa Rica, en la sede del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que es colaborador cercano de la Corte Interamericana y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos, del cual forman parte los treinta y cuatro Estados de las Américas.

Desde entonces venimos preparando un documento con una serie de recomendaciones y directrices para el diseño y formulación de políticas de seguridad ciudadana desde la perspectiva de la doctrina y de los Tratados Interamericanos de Derechos Humanos que se han suscrito en el Sistema de la Organización de Estados Americanos.

Dicha propuesta es una modesta contribución del que venimos implementando a un tema prioritario en la agenda de los gobiernos y que ha supuesto colocar

el desafío y el problema de la seguridad como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en el hemisferio americano.

Incluso en la visión más liberal y más delgada del Estado, definitivamente de lo que no se le priva es de la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y es precisamente esta definición la que tiene suma relevancia en la articulación del proyecto que hoy queremos presentar.

Efectivamente, cuando hice referencia a los objetivos del IIDH puse el acento en su preocupación por la democracia efectiva, por la democracia representativa, por la democracia no excluyente; puse el acento por su preocupación en la efectividad de los derechos fundamentales, pues bien, dentro de estos principios, dentro de estos paradigmas propios del Estado Constitucional de Derecho es que hoy el IIDH hace una propuesta y adopta una definición específica de seguridad ciudadana a partir de la cual se desarrolla todo este proyecto.

Me voy a permitir leer cuál es la definición concreta a partir de la cual se desarrolla toda esta propuesta, que, yo diría es la base epistemológica para el desarrollo de lo que luego sería el objetivo de lograr una formulación de política pública a los distintos países de la Región relacionado con el tema de seguridad ciudadana; el imperativo de fortalecimiento de las políticas en seguridad ciudadana, refiriendo a lo que habría podido entenderse por este concepto hace tres o cuatro décadas atrás, cuando la seguridad ciudadana se implementaba a partir de una reacción coyuntural y represiva como consecuencia de hechos, o bien eventuales o bien generalizados pero que de todas maneras ameritaba una reacción exclusivamente represiva por parte del Estado.

La propuesta del IIDH, muy acorde con lo que es el contenido de los textos constitucionales hoy vigentes en todo el Cono Sur del Continente y muy acorde con lo que son los principios prevalentes de democracia y garantía efectiva de los derechos fundamentales de toda persona: de acuerdo con el paradigma de desarrollo humano en el IIDH, nos referimos a *la seguridad ciudadana como*

aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho de la seguridad ciudadana en un Estado democrático y de derecho consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos, nótese pues, como se trata de un concepto que se funda en situación política y social, democrática donde existe un Estado que efectivamente está garantizando a todos los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos.

Dentro de ese contexto, el IIDH presenta entonces una propuesta tendiente a lograr el fortalecimiento institucional en los distintos países de la región,- consistente en la capacidad de formular una política pública que tenga elementos comunes y que recoja por un lado elementos preventivos pero que al mismo tiempo sea una política global, que repito, no se agote en el momento reactivo y represivo, que era la visión tradicional de la seguridad ciudadana, entre otras, entendida casi siempre en contra posición y en confrontación con una garantía efectiva de las libertades públicas y de los derechos humanos.

Aquí por el contrario se enfoca el problema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva global que comprenden no solamente distintos niveles de las instituciones estatales que tiene en cuenta el imperativo de la cooperación regional, sino que además se trata de una política pública que debe tomar en cuenta los distintos momentos y causas del fenómeno de la inseguridad ciudadana para combatirlos también en los momentos más importantes; como son el momento de la prevención y luego el momento del seguimiento de la conducta de cara a poder prevenir la reiteración de la misma.

Hay un aspecto que es muy importante destacar y es que precisamente desde esta misma lógica de relación entre ciudadano y el Estado, y cuando digo nueva me refiero a que en buena hora en los países del Continente Suramericano se han superado los episodios de regimenes totalitarios donde de todas maneras existía una confrontación entre el Estado y el ciudadano y el

Estado en la definición primigenia de derechos humanos era quien por definición atentaba contra las libertades individuales, nótese que también en esta nueva formulación del concepto de seguridad ciudadana como lo demuestra además esta mesa, los ciudadanos y las autoridades y particularmente las autoridades responsables de la seguridad como pueden ser Ministerio del Interior, Fuerzas de Policía, Jueces, Defensores, etc., están del mismo lado.

Este elemento es muy importante en la propuesta que presenta el IIDH en este documento que va a ser la base del trabajo del día de mañana; efectivamente de lo que se trata es de lograr una coordinación y concertación entre los distintos niveles del Estado, entre las distintas autoridades responsables de la seguridad ciudadana para lograr una efectiva y eficaz protección de los derechos ciudadanos.

Pero más allá de la identificación de los grupos sometidos a mayor riesgo y en situación de mayor vulnerabilidad lo que es muy interesante de la propuesta desde el punto de vista metodológico es precisamente que tiene este enfoque integral donde cuando se refiere a estas víctimas lo hace más con el ánimo de que las políticas públicas que se logren formular contengan dispositivos preventivos; la prevención es un elemento fundamental para lograr la efectiva garantía del goce de los derechos fundamentales.

La segunda parte de la propuesta, y es ya la que responde al objetivo fundamental de esta convocatoria tiene que ver con lo que sería el desarrollo de esta política pública relacionada con el fortalecimiento de los distintos estamentos del Estado responsables de la seguridad ciudadana, el imperativo de lograr mayor tecnificación de los cuerpos de policía, mayor concientización de los valores relacionados con los derechos humanos pero también un mayor apoyo tecnológico y financiero por parte del Estado. Las instancias judiciales tienen en este objetivo, obviamente, un papel protagónico, no existe la menor duda de ello; obviamente las instancias legislativas que tienen que ser las que concretan en preceptos imperativos las políticas públicas que se formulan y se

desarrollen y que ojalá recojan muchas de las conclusiones que salgan de este encuentro.

Palabras de inauguración

Sr. José Antonio Viera-Gallo

Presidente Corporación Proyectamérica

Quisiera dar la bienvenida a todos los representantes de países hermanos de América del Sur, con mucho gusto los recibimos en Santiago, y agradecemos además que nos hayan facilitado esta casa de la CEPAL, que sirve con mucho gusto a este tipo de reuniones de carácter internacional, un saludo a las autoridades presentes.

La verdad es que el tema que va a abordar esta reunión es de mucha importancia para cada uno de nuestros países. En las últimas décadas, se ha logrado en casi toda América Latina un diagnóstico más acabado, yo diría más científico y más preciso sobre el fenómeno de la delincuencia y de la inseguridad, gracias a enfoques criminológicos más completos y al mismo tiempo más adecuados. Hace más de treinta años me tocó ser Subsecretario de Justicia y en el caso nuestro de Chile, en esa época, teníamos solo una dependencia en estudios en criminología, hoy felizmente la situación ha cambiado en forma muy radical y hoy día hay centros académicos, universitarios, las propias policías, hay ONG's, desde el gobierno y las propias Comisiones Legislativas, de tal manera que se puede decir que se comparte un cierto enfoque común; al mismo tiempo, se ha comprendido de mejor manera la naturaleza multicausal del delito, la complejidad que esto significa para poderlo enfrentar y además se han identificado mejor los factores de riesgo existentes en la sociedad.

También se ha logrado una definición más compleja de la seguridad ciudadana o de la seguridad pública, nuestros países durante mucho tiempo vivieron bajo un concepto unilateral de la seguridad que normalmente se llamó seguridad nacional, y con un cierto enfoque que es bien conocido, pues bien, de ahí a la seguridad ciudadana hay un paso muy grande hay mucha reflexión, tanto de organismos internacionales como Naciones Unidas, PNUD y el propio IIDH,

como de los organismos académicos de la región y es así como hoy día podemos hablar de una seguridad ciudadana que toma en consideración los diversos factores sociales y situacionales que inciden en el delito y al mismo tiempo intenta un equilibrio entre prevención y sanción, teniendo siempre en cuenta que la sanción tiene una función rehabilitadora.

Estas nuevas corrientes de pensamiento han llegado también a las facultades de derecho, lo que no es poco decir, porque las facultades de derecho suelen ser más impermeables hacia las nuevas ideas y estas han cobrado nuevo impulso a los procesos de reforma de la justicia penal en casi todos nuestros países, logrado esto gracias al apoyo muchas veces del Banco Interamericano de Desarrollo, se han puesto en marcha procesos de reforma de la justicia y al mismo tiempo se han modernizado las policías, han ido avanzando en la formulación de sus doctrinas y se está en pleno proceso de revisión de la legislación penal sustantiva; en el caso chileno, desgraciadamente eso está, o sea, se ha avanzado en el estudio pero nuestro código penal todavía data del siglo XIX, y obviamente las situaciones son muy distintas en la sociedad actual.

Incluso, comienza a mirarse con nuevos ojos el aspecto más atrasado de todo este sistema que es el sistema carcelario donde con mucha facilidad se repiten palabras y conceptos modernos y después, en la realidad cambia, en la realidad carcelaria dista mucho de esa filosofía general que se predica.

Sin embargo, estos avances que nosotros vemos en los planos que he señalado, en planos conceptuales, en planos de ideas, en planos de organismos especializados y universitarios, en las facultades de derechos, en el parlamento, en el gobierno, en las policías, choca en general con una percepción ciudadana que es bastante más, pudiéramos decir, simplista y a veces primitiva.

Existe en casi todos nuestros países una percepción de inseguridad grande en la ciudadanía, en el caso de Chile el tema de la inseguridad ciudadana es la principal preocupación en todas las encuestas; siendo que si nos miráramos comparativamente con otros países, la situación no sería tan negativa y los

índices de victimización se han estabilizado, pero se han estabilizado a un nivel alto y con un cierto tipo de delitos que produce alarma pública.

Entonces la reacción de las víctimas de los delitos y de las personas que son sus familiares, sus conocidos y en general del vecindario muchas veces no quieren formulas complejas, quieren más bien soluciones simplistas y al mismo tiempo, lo que piden es mayor control, mayor sanción, más rigor carcelario y al mismo tiempo mayores penas.

Se sabe por los especialistas que esta no es la solución adecuada, sin embargo, en un sistema democrático donde la opinión pública tiene un peso fuerte, no cabe duda que eso también impacta al momento de definir la agenda pública, de definir las tareas de un gobierno o de definir las tareas de un parlamento.

Esta percepción de los ciudadanos no es sin embargo caprichosa ni antojadiza o subjetiva, porque en la mayoría de nuestras grandes ciudades el delito, si no ha aumentado, habría que ver lo que dicen las estadísticas de cada una, por lo menos se ha modernizado, y muchas veces ha adquirido formas mucho más violentas y más espectaculares, entonces, existe un vínculo muy fuerte entre aglomeración urbana de grandes conglomerados urbanos con fuerte población marginalizada, con cesantía juvenil, con revolución de las expectativas, y una percepción creciente de inseguridad.

Esta modernización que ha existido en casi todos nuestros países también ha alcanzado al mundo del delito, al mundo del crimen, en sus más diversas variantes tales como: el narcotráfico, el lavado de dinero, las redes de corrupción, la trata de personas, los secuestros, el contrabando, entre otros. Y en relación al crimen organizado; tal es caso en Santiago de algunas redes de ladrones de edificios que les llaman las arañitas (que son muchachas jóvenes que suben por fuera de los edificios con sistemas bien modernos que no me alcanzo a explicar muy bien ¿cómo es?). Esta modernización es a todos los niveles no es solo el crimen organizado más sofisticado, también es el crimen o delito más común.

Han aparecido además fenómenos nuevos, que solamente en forma reciente han cobrado visibilidad pública como es el maltrato de los niños, no solo de los niños abandonados en las calles, los niños que viven en esa condición de calle sino también de los niños en sus propias familias.

La violencia contra las mujeres, en el caso de Chile se dice que es uno de cada cuatro hogares donde hay violencia en contra de la mujer, para mencionar otro tipo de crimen que se da actualmente es el “cibercrimen” que han desafiado a las policías y que han podido enfrentar muy bien. Al ciclo fatídico de la violencia política que marcó la década de los setenta y de los ochenta entre guerrilla y golpe militar ha sucedido la violencia urbana, al punto que la OEA considera que es uno de los cinco o seis desafíos mayores en la región, una violencia que no tiene motivación política sino que es la reacción ciega y absurda frente a injusticias y rupturas ancestrales o nuevas de nuestra sociedad.

Al violar la ley, decía Rousseau, el delincuente rompe el pacto social, es verdad, pero también digamos que con mucha frecuencia ese pacto social no consideró los intereses de ese delincuente, de ese joven, de ese niño o de su familia. Esto es particularmente cierto cuando hablamos de la delincuencia juvenil; pero el problema no radica solo en la fractura cultural que existe entre los expertos en materias delictivas, entre los operadores del sistema, por una parte, sea de las policías o de la justicia y la ciudadanía por otro. Para concluir quisiera referirme a tres puntos, muy brevemente que me parece que hay que tomar en cuenta.

En primer lugar, los medios de comunicación que son con frecuencia, la forma como la gente percibe la sociedad en que vive, y estos medios, al buscar audiencia, al buscar lectores, muchas veces refuerzan los estereotipos de la ciudadanía respecto del tema delictual. En cualquier noticiario de Chile, cualquier día, van a encontrar un sinnúmero de noticias delictuales, trascendentes o intrascendentes, pero que al final van dejando en el ciudadano la sensación que obviamente vivimos en una sociedad muy insegura, considerando que esto no es solo un fenómeno chileno, sino que se extiende a toda América Latina.

El medio se convierte de hecho en una suerte de tribunal adelantado que juzga, prejuzga, sentencia, condena, antes de que funcionen la justicia, aún la más moderna, y así se profundiza el abismo que muchas veces hay entre la ciudadanía y la nueva justicia. Los hechos que ayer ocurrieron en Asunción, son muy complejos, no cabe la menor duda, que tienen muchas causas, y tal vez existan fallas en la justicia, pero no cabe duda también que la gente se hizo una cierta idea de las cosas y después la sentencia de una idea diferente.

El segundo punto que quiero hacer referencia es la corrupción, que en muchos casos corroe las policías y tuerce los fallos de la justicia, para ejemplo de lo anterior, fijemos nuestra atención en el Ecuador, es especial los tres casos de corrupción en la nueva Corte Suprema, que obviamente no pueden más que desalentar a la opinión pública, cuando se sabe que un Magistrado recibe U\$ 500.000.00 para tal o cual sentencia, entonces, ¿cómo se puede pedir a la gente que crea que el juez es imparcial, que el juez representa la ley, que el juez se apegas al derecho?, es entonces que la ciudadanía pierde confianza en las instituciones. La verdad que fallas van a haber siempre, en la policía y en la magistratura, pero debieran esas fallas nunca derivar, más allá de la falencia humana y jamás del soborno.

Y por último, yo creo que el tema más apremiante de todos es la necesidad de contar en nuestros países con un diseño institucional capaz de delimitar, de configurar y de implementar eficazmente políticas de prevención y control de la delincuencia.

Casi todos nuestros aparatos institucionales están atrasados respecto a los desafíos de la seguridad ciudadana. Últimamente en diversas sedes nacionales e internacionales los ojos de los expertos se han vuelto hacia el Estado, incluso en esta misma casa de la CEPAL y en el BID, no basta o más bien dicho, para que hayan políticas sociales que sean verdaderamente eficaces para resolver los grandes problemas de la sociedad, tiene que haber un Estado capaz de tomar las decisiones justas con un método deliberativo democrático que le de suficiente respaldo y consenso a las cosas políticas y que por tanto al final las evalúe y al final las pueda implementar bien.

En un reciente estudio del BID, se llama La Política de las Políticas Públicas, se trata de poner nota a los sistemas políticos de América Latina, según sea su capacidad para implementar políticas que sean eficaces, evidentemente que esto se pueda aplicar perfecta y totalmente a la seguridad ciudadana, no valen solo para la salud, para la educación, para la vivienda, para el transporte, sino que también para la seguridad ciudadana y entonces surge la pregunta ¿cómo definir un camino adecuado para dotar a nuestros países de instituciones estatales, coherentes, transparentes y eficaces, que sean capaces de implementar políticas en el campo de la delincuencia?.

Nosotros nos encontramos en Chile en pleno debate sobre esta materia, y a veces no sin ciertas vacilaciones respecto de los caminos que deben ser adoptados, pero lo que es evidente es que casi todos nuestros países necesitarán de reformas de esta naturaleza y ello dependerá mucho de su historia, de su cultura, de si el sistema es totalitario o federal, en fin, de tantos aspectos, pero sería muy interesante que de reuniones como ésta, pudieran salir algunos derroteros que más allá de las peculiaridades nacionales pudieran hacer frente a este nuevo desafío.

Conferencia inaugural: *Eficiencia Policial y Seguridad de la Ciudadanía*

Sr. Belisario Velasco
Ministro de Interior de Chile

La eficiencia Policial y Seguridad de la Ciudadanía

En materia de seguridad debemos partir de una premisa simple pero de un alcance bastante profundo, *la seguridad* tiene como centro medular a la persona humana tanto en su razón de ser como finalidad, marcada está por la protección y respeto irrestricto de los individuos de manera que, todo análisis en torno a este tema debe necesariamente considerar esta afirmación como punto referencial. Las personas participan en la vida asociada bajo garantía de que sus derechos y libertades serán respetados y protegidos por las autoridades, asimismo, la seguridad se ordena como una tarea del grupo social en su conjunto, incluyendo necesariamente a los ciudadanos, los cuales al ser parte de un proyecto social común, se sienten comprometidos a contribuir a la realización de acciones que miren al interés general.

No obstante, el tema está dotado de cierta complejidad porque afecta a los individuos en un doble sentido, estos son los principales destinatarios de la tutela del Estado y al mismo tiempo, son el objeto de la sanción penal en caso de cometer acciones contrarias a la legalidad.

Los desafíos radican en el cómo elaborar y cómo ejecutar políticas que amparen y den respuesta oportuna de los sujetos sin que con ello se vulneren las garantías esenciales de los propios individuos tutelados y de los demás miembros del grupo social.

La democracia contemporánea no exige conciliar los valores de orden y seguridad pública con el ejercicio de los derechos y de las libertades fundamentales, partimos de la base que todas las personas pueden ejercer sus derechos libremente pero tales derechos y libertades no pueden realizarse arbitrariamente, sino que es necesario conciliarlos con los derechos y

libertades de las demás personas y con las normas, bienes y valores superiores del ordenamiento jurídico tanto interno como internacional.

En democracia, los derechos y libertades solo pueden ser ejercidos en plenitud en un contexto de confianza y tranquilidad social fundado en el pleno respeto al Estado de Derecho, así se configura un respeto a la seguridad ciudadana constituido por el conjunto de garantías que debe otorgar el Estado a los ciudadanos para el libre ejercicio de sus derechos. La profundización del régimen democrático está enlazada con los valores primarios de seguridad y orden; si logramos constituir sociedades en orden y con paz social con pleno respeto a las garantías esenciales, la democracia se legitimará en mayor grado otorgando a la ciudadanía un apoyo cada vez más decidido y vigoroso al modelo político.

Una democracia legitimada por correctas políticas de seguridad fortalece la gobernabilidad política y social, la reducción de las tasas de criminalidad y de la comisión de delitos conlleva a un alza de los índices de confiabilidad entre las personas y con respecto al sistema político reduciéndose los factores de riesgo político, económico y social.

Es urgente advertir que las políticas de seguridad solo son realmente eficaces cuando cuentan con el apoyo ciudadano, es decir, cuando la ciudadanía considera que dichas políticas disminuyen tanto el problema real como la percepción del fenómeno delincuencia, es decir, sin un sostén ciudadano no hay medidas exitosas.

A todo lo anterior debemos mencionar los nuevos desafíos que enfrentan los gobiernos y las personas en esta área, pues el mundo globalizado presenta formas delictivas y de criminalidad que hacen replantearse lo realizado hasta ahora. Especial importancia adquieren los nuevos tipos delictuales como por ejemplo: todo lo vinculado a los delitos informáticos, pornografía infantil, fraudes, tráfico de estupefacientes u otros, así como las características de los sujetos que los cometen de modo que la prevención en investigación de los delitos requieren nuevas formas de enfrentar estas diversas realidades.

En este escenario le corresponde a las policías garantizar a toda la población el libre ejercicio de los derechos y libertades, sus funciones miran al bien común de la población y a la mejora de la calidad de vida de las personas. Este rol primordial, se justifica porque el mundo y en especial América Latina se ve afectada por un aumento de la inseguridad ciudadana constituyéndose en algunos países del vecindario como uno de los principales problemas que afectan a la comunidad.

En Latinoamérica las expresiones más comunes de inseguridad se nos presentan por la existencia de problemas relacionados con delitos patrimoniales, homicidios motivados por causas comunes, la violencia intrafamiliar, las formas violentas de resolución de conflictos cotidianos, secuestros extorcivos, las pandillas juveniles, las disputas por el control de ciertos sectores vinculados al narcotráfico y micro comercialización de drogas y el abuso o violencia policial contra poblaciones catalogadas generalmente como sospechosas.

Las causas de la inseguridad son multifactoriales adquiriendo relevancia la pobreza extrema en la que viven algunos sectores de la población, las situaciones de exclusión y marginación social, las desigualdades y escasas expectativas de superación; a ello debemos sumar la incapacidad de ciertos Estados de conferir un acceso justo e igualitario a la justicia y a la seguridad ya sea por la propia invalidez de estos o por la adopción de formas equivocadas de enfrentar este problema.

En este contexto latinoamericano la eficacia de las policías para enfrentar estas realidades se ha visto reducida por diversas causas, en algunos casos como la adopción de modelos teóricos obsoletos, la corrupción interna de las instituciones, los erróneos procesos de selección de su personal y la falta de capacitación de acuerdo a las características de la sociedad donde deben ejercer sus funciones. La mantención de prácticas violentas y abusivas en contra de la población, la insuficiente especialización y la falta de recursos entre otras razones.

Lo anterior lleva a considerar como prioritaria en cada uno de nuestros países las políticas de seguridad que miren a una reforma modernizadora de las instituciones policiales; permitiendo su apertura a la ciudadanía, el aumento de niveles de transparencia y la adopción de todas aquellas medidas que permitan un accionar policial eficiente como la capacitación y educación de sus efectivos, la justa distribución geográfica de ellos, la promoción de sistemas de inteligencia criminal entre muchos otros. En el caso chileno, Carabineros y la Policía de Investigaciones ocupan un lugar relevante en la estrategia de seguridad y en la vinculación de dichas políticas con la ciudadanía, se trata de órganos consolidados en la institucionalidad del país con prestigio, tradición y altos niveles de identificación de la población con el trabajo que las policías desarrollan.

Estas policías se ordenan bajo un doble rol conjunto, uno preventivo a actos delictivos y atentatorios contra la estabilidad del Estado y otro de carácter investigativo ante la comisión de delitos con miras a acreditar los grados de participación y responsabilidad de las personas involucradas.

En el caso de Carabineros, la historia institucional está ligada de manera estrecha con el acontecer social del país, en determinados periodos y muy especialmente en situaciones de emergencia o catástrofes naturales, la actuación de Carabineros en las acciones de rescate ha quedado instalado en la retina colectiva. Todos los hechos de relevancia social y de eventos masivos o históricos han estado marcados por la presencia institucional, no obstante, bajo la época autoritaria se produjo un distanciamiento entre la institución y la población, nexo que fue retomado simbólicamente a partir del plebiscito del año 1988 cuyos resultados fue celebrado por la población dando la mano o un abrazo o entregando una flor a los funcionarios de Carabineros.

En la actualidad, es una de las instituciones más valoradas y confiables para la población, incluso es considerada como la principal responsable de la seguridad ciudadana, superando incluso, al gobierno y a los tribunales de justicia, así lo señalan todas las últimas encuestas.

La Policía de Investigaciones por su parte, se ha consolidado en la realidad nacional como un cuerpo especializado que ha sabido responder a los altos niveles de exigencia que impuso en su momento el nuevo sistema de administración de justicia que comienza paulatinamente a instalarse en el país a partir del año 2000.

No obstante, lo señalado en la complejidad que caracteriza el fenómeno delictual, la alta preocupación pública que este problema genera y las demandas de una población que cada vez más conciente de sus derechos, exigen de parte nuestra un estrecho trabajo de evaluación en los procesos de modernización institucional, con miras a dar respuesta a estos desafíos. En el transcurso de estos años se ha venido desarrollando un trabajo que es necesario destacar para proyectar el contenido de las futuras políticas.

A partir del año 2000, Carabineros de Chile ha venido desplegando el plan cuadrante de seguridad preventiva con el objeto de disminuir el delito y mejorar la sensación de seguridad en las comunas, sectorizando en cuadrantes a la población y determinando la oferta y la demanda de servicios policiales con miras a corregir el déficit de tales servicios a la comunidad.

Se trata de una estrategia de trabajo que acerca los recursos policiales al ciudadano, y con ello logra mayor legitimidad y reconocimiento del trabajo policial. En la actualidad con la incorporación de 7 nuevas comunas durante el año 2006, este plan beneficia ya a 72 comunas del país, lo que equivale a un 65,2 % de la población total nacional.

Por otra parte, a través de un convenio existen entre Carabineros de Chile y el Ministerio del Interior se viene aplicando una encuesta sobre la labor de carabineros de carácter bianual, este instrumento es importante para conocer las fortalezas y debilidades institucionales pero sobre todo, para determinar cuáles son las demandas de la población y cómo se adecua el servicio policial a los requerimientos ciudadanos, teniendo como resultado ya, las mediciones de los años 2003 y 2005.

La Policía de Investigaciones de Chile se encuentra en un proceso de modernización institucional y es así como se ha instaurado el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2004-2010, denominado *Plan Minerva* cuya finalidad es mejorar los servicios policiales por medio de una gestión de calidad. Este plan estratégico se desarrollará en tres etapas, la primera va a partir del año 2004 hasta el 2010, año en el que se pretende consolidar esta policía como una institución de nivel mundial, reconocida por su alto profesionalismo y eficiente gestión (cabe destacar que el Director de esta policía fue elegido este año en Brasil como Vicepresidente Internacional de INTERPOL).

Por otro lado, las experiencias de trabajo en los ámbitos de la prevención social que ha venido desarrollando el Ministerio del Interior a través de la división de seguridad ciudadana ha contado con la activa participación de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones en materias propias de sus especialidades institucionales.

En días recientes, el Gobierno de Chile ha dado a conocer la Estrategia Nacional en Seguridad Pública que constituye un compromiso central del actual Gobierno en materia de seguridad, con ella iniciamos un nuevo ciclo que debe caracterizarse por el compromiso de todas las instituciones responsables de cara a la ciudadanía.

En tanto, la nueva política de seguridad se ordena bajo los siguientes ejes: una institucionalidad adecuada para la conducción de la política pública, la existencia de información válida, oportuna, transparente y confiable para la toma de decisiones, la prevención de la actividad delictiva, interviniendo en las condiciones sociales o ambientales que permitan la disminución de la violencia y la ocurrencia de delitos, el control y sanción de diversas actividades ilícitas, la rehabilitación de los delincuentes y finalmente la ayuda y el apoyo integral a las víctimas.

En el espíritu de lo enunciado deseo recordar algunos de los compromisos consignados en esta estrategia que se ubican en el ámbito policial:

- a. Se potenciará el trabajo coordinado entre las autoridades locales y las policías y se fortalecerán sus funciones y sus facultades operativas; un mayor contacto y coordinación en la institución policial, autoridades locales y comunidad, sin duda permitirá unir esfuerzos y desarrollar estrategias adecuadas a cada realidad donde los recursos locales y compromisos de la comunidad permitirán dar proyección y apoyo al trabajo que se desarrolla.
- b. Se contará con un sistema unificado de estadísticas de seguridad pública y se pondrá en funcionamiento un sistema nacional de información criminal que facilitará el intercambio fluido de información entre las instituciones con responsabilidad en el ámbito del sistema de justicia criminal o cuyo campo de trabajo e información aporte al trabajo de prevención y control de delito.
- c. Junto al compromiso de completar el ingreso de 6000 nuevos funcionarios al 2010 el plan cuadrante será reforzado de manera de totalizar cien comunas al término del periodo, dando cobertura al 85% de la población nacional.
- d. Se ha definido una reducción de las funciones administrativas y la definición de metas de gestión preventiva de acuerdo a las realidades locales y los recursos existentes en cada lugar.
- e. Vamos a desarrollar adicionalmente mecanismos de coordinación permanente entre las funciones de Carabineros y las labores preventivas que impulsa el Gobierno en las Comunas y barrios del país;
- f. En el caso de la Policía de Investigaciones hay un compromiso para mejorar la eficiencia y rigurosidad del trabajo policial, en el documento de la estrategia se ha consignado la voluntad de fomentar las ordenes de investigar y resueltos los delitos de robo, sexuales, homicidios, violación y crimen organizado.

Lo que venimos anunciando significa el inicio de una nueva etapa en materia de seguridad pública, como señalé antes, la estrategia nacional tiene como uno de sus ejes centrales el fortalecimiento de las instituciones responsables en este ámbito siendo necesaria la acción conjunta y

coordinada de toda institucionalidad relacionada directa o indirectamente con el problema del delito y de la criminalidad.

La eficacia de estos poderes públicos se buscará por medio de fijación de metas concretas, plazos de ejecución asociados y sistemas de evaluación y seguimiento a los programas a implementar; igualmente, la obligación de las autoridades de dar cuentas públicas semestrales del estado de avance de las metas permitirá avanzar hacia un real control ciudadano de la gestión pública.

La futura subsecretaría de seguridad pública y la reestructuración del Ministerio del Interior generarán los espacios apropiados para una mejor coordinación y control de las responsabilidades institucionales. Preocuparse por el perfeccionamiento de las instituciones dice relación directa con la mejora en la eficiencia de las policías y ello redundará necesariamente en mayor seguridad para los habitantes del país. Esta nueva fase estará marcada por una mirada de servicio a la gente y de contacto permanente entre las autoridades, instituciones responsables y la propia comunidad.

No podemos trabajar pensando en que en el cumplimiento de nuestras obligaciones básicas se agota el servicio al cual estamos comprometidos. La gestión pública debe hacerse sensible a los requerimientos de la población orientada al ciudadano e integrando a la ciudadanía en todo aquello que sea pertinente en pro de mejorar la eficiencia y la efectividad en el logro de mejores condiciones de seguridad. Sólo podremos hablar de una gestión eficaz si como indiqué al inicio de esta presentación las políticas de seguridad tienen como razón de ser y como finalidad el respeto irrestricto a la persona humana, a sus derechos y a sus libertades fundamentales.

Finalmente quiero señalar que en un país que realiza esfuerzos para alcanzar su desarrollo político, económico y social debe tener como pilar esencial de su progreso políticas claras y modernas en educación y cultura, pues solo por medio de esta vía se podrá contar con ciudadanos capaces

de asumir los desafíos del mundo actual y plenamente incorporados a la vida cívica siendo conscientes de sus derechos y de las responsabilidades que son propias de una sociedad democrática.

Únicamente bajo este marco se pueden desplegar dos elementos claves para nuestro país y países subdesarrollados en general:

1. El crecimiento económico
2. La seguridad ciudadana

El crecimiento nos permite una reducción progresiva de las inequidades sociales y construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Las correctas políticas de seguridad ciudadana garantizan a todas las personas, familias, asociaciones y empresas, un ambiente de tranquilidad para el ejercicio de sus derechos y libertades y dan certeza de que cualquier acto contrario a la legalidad será debidamente sancionado.

Considero y creo que en algunos aspectos relacionados con las actividades policiales y las medidas que está tomando el Gobierno y que nos ha dado algunos resultados positivos. Por lo menos hemos detenido la criminalidad que iba en aumento mes a mes, en estos momentos ya hemos experimentado una pequeña baja y eso nos demuestra el éxito de algunas políticas que estamos implementando, queremos intensificarlas e insistir en ellas pero creo, ojalá que vamos por buen camino.

Moderadora

Sra. Isabel Albaladejo Escribano
Oficial de Programa IIDH

La presentación del documento que sirve de base a este Encuentro, me voy a permitir únicamente mencionar que el mismo tiene su inicio y fue concebido como una forma de generar un consenso regional en algunos parámetros, algunos lineamientos generales en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana; partiendo de que las realidades de nuestros países son muy disímiles, las realidades sociales y las realidades institucionales pero que es posible generar ciertos acuerdos regionales en algunos lineamientos en materia de políticas de seguridad.

El IIDH como ya se mencionó, se hace eco de este aumento de complejidad delictiva que han sufrido la totalidad de países de América Latina en los últimos años y de lo que ustedes, que están, de alguna manera representando las autoridades políticas, legislativas y policiales en el tema, se hace eco de este aumento, no solamente de la inseguridad, sino también, como mencionaba el Señor Ministro anteriormente del aumento de la percepción de inseguridad ciudadana en todas nuestras principales ciudades y no solamente de este aumento sino de la debilidad y de la falencia que se han mostrado en algunos países a la hora de responder a este fenómeno de la criminalidad y a este fenómeno delictivo.

Este aumento que ha permitido, por un lado, situar el problema de la seguridad como prioritario en las agendas públicas, en las agendas de los gobiernos y también como prioritario en las demandas ciudadanas de hoy día, sin embargo y paradójicamente no se ha visto refrendado, en muchos casos, con el adecuado diseño de políticas estratégicas integrales en materia de seguridad ciudadana, si no que muchas de las acciones, lamentablemente, somos testigo de ello, en muchos Estados han venido dominadas por el síndrome del temor, por el síndrome del corto plazo, por la urgencia social del tema con soluciones que privilegian más el uso de la fuerza y las restricciones de libertades y derechos como mecanismos aptos para delinear soluciones.

Otros Estados, afortunadamente vienen desde hace tiempo concibiendo el tema de seguridad de una manera integral, de una manera estratégica, hoy el Señor Ministro del Interior de Chile presentaba las estrategias tanto a nivel institucional como a nivel de coordinación interinstitucional que se está manejando en Chile; y es precisamente esta realidad y esta respuesta que se ha dado al fenómeno delictivo lo que nos ha llevado en el IIDH a trabajar el tema de una manera regional, este es el primero de los encuentros, ustedes van a ser protagonistas del primero de los encuentros que van a desarrollarse en el marco de este proceso, la reunión homóloga a esta va a tener lugar en marzo en San José de Costa Rica, convocando a las autoridades en la región centroamericana y Caribe.

Después todo un proceso de discusión a nivel de expertos y a nivel político, señala un camino para desembocar quizás en una suerte de instrumento vinculante para los Estados que establezca algunas prioridades, en materia de seguridad. Lo que se busca con esta iniciativa es la adopción de políticas públicas en materia de seguridad que respondan al aumento del fenómeno delictivo de una manera integral en una obligación del Estado sobre la cual se legitima su propia existencia.

Esta obligación y esta responsabilidad primaria del Estado, es la que de alguna manera nos hace iniciar este camino. Así que voy, sin más preámbulos a darle la palabra al señor Carlos Basombrío, quien además fue el artífice de este documento hace cerca de un año. Dicho documento ha sido después debatido en varias jornadas intensas de trabajo por expertos, y ha sido enriquecido con los aportes de estos expertos entre los cuales se destacan el señor Hugo Acero de Colombia, Santiago Escobar y el señor Vice Ministro de Defensa, Raúl Vergara, ambos de Chile.

A continuación, además, vamos a tener la oportunidad de escuchar al señor Hugo Frühling como comentarista de este primer panel. El señor Hugo Frühling es Director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y profesor en esta Universidad y por supuesto es

especialista, Consultor Internacional en temas de seguridad pública y sobre todo de reforma policial. Muchas gracias a ambos.

Tema I

Diagnóstico cualitativo del problema de la inseguridad. Desafíos

Por: Carlos Basombrío Iglesias

Ex Vice Ministro del Interior del Perú, consultor Internacional en temas de Seguridad

Todos sabemos que en las comunidades de derechos humanos, por un lado, y en las comunidades de seguridad, por otro, ambos se ven con bastante recelo, con bastante distancia, los derechos humanos tienden a ser un convidado de piedra o visto con mucha preocupación en aquellos que se dedican a los temas de seguridad y durante años ha sido un tema que me ha preocupado y he encontrado en el IIDH una apuesta muy seria por tratar de encontrarle a la comunidad de derechos humanos una capacidad de aportar en temas de seguridad ciudadana.

Considero que el espíritu del documento es tratar de romper del documento y de la acción del IIDH, tratar de romper esta separación, tratar de contribuir a romper esta separación que en algunos países llega a plantear como incompatibles los temas de derechos humanos y los temas de seguridad; pero en otros, incluso en los más avanzados en estos campos, hasta son vistos como un mal necesario, sí, ahora no hay otra forma de hacerlo, tenemos que resignarnos a que este es el mundo en que nos ha tocado vivir, si pudiésemos actuar con mayor libertad otra cosa sería.

Creo que en muy pocos lugares hay una visión, todavía desarrollada de las contribuciones que se pueden hacer desde una perspectiva de derechos humanos al tema de seguridad. Creo que en ese sentido, la apuesta del IIDH se puede resumir en tres puntos:

1. Que desde una visión de derechos humanos se puede contribuir significativamente para el desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana, siendo este un punto de partida fundamental.

2. Que por contraposición, las respuestas que parten por negar derechos, que las hay en muchos países de América Latina, terminan agravando el problema y causando otros adicionales, es decir, que no solo se puede contribuir desde una perspectiva de derechos humanos sino que si se trabaja en sentido opuesto, se termina agravando el problema.
3. Ahora bien, esto les plantea a quienes tienen una preocupación por desarrollar una perspectiva de derechos humanos en el campo de seguridad un desafío importante, porque no basta, es irrenunciable, por supuesto, desde una perspectiva de derechos humanos hacerlo, pero no basta hablar de la protección de las garantías, de las personas, como el aporte de los derechos humanos en el campo de la seguridad, se tiene que ir más allá, se tiene que tener una visión propositiva, una visión que permita y que de causas y orientaciones o contribuciones para actuar en seguridad; es decir, una visión que asuma el derecho fundamental de los ciudadanos a vivir seguros. Que si hablamos del gran abanico de los derechos humanos, uno de ellos es el que tenemos derecho a vivir seguros y que por tanto eso tiene que ser parte de la actuación del Estado.

El documento parte de algunas constataciones básicas sobre las oportunidades que enfrenta la región en contraste con otras del planeta, somos una región libre de conflictos externos, no tenemos guerras entre los países, básicamente no tenemos terrorismo internacional, por otro lado, la época de las dictaduras en la mayoría de los países ha desaparecido, no tenemos graves violaciones masivas a los derechos humanos como tuvimos hasta hace unas décadas; es decir, tenemos un conjunto de oportunidades en la región muy propicias para desarrollarnos en paz, al mismo tiempo señalando que somos una región que sigue siendo profundamente injusta donde la pobreza, la desigualdad y la exclusión siguen siendo una característica predominante para las mayorías de los países de América Latina.

Ambas cosas coexisten, ambas cosas explican un poco nuestras realidades y es en ese contexto de oportunidades y a la vez de desafíos y problemas que

tenemos que ubicar la crisis de seguridad ciudadana que hay en América Latina, decir con claridad lo que la mayoría de nosotros estamos familiarizados con ello, América Latina es la región del mundo, de todas, que enfrenta la peor crisis de seguridad ciudadana. No es que estamos solamente ante un fenómeno universal, lo cual es cierto, pero dentro de ese universo, América Latina es la que peores indicadores manifiesta, la que tiene las tasas de homicidios más graves, el cual es un indicador fundamental para medir este problema, la región del mundo donde el problema tiende a deteriorarse con mayor fuerza.

El documento hace un desmenuzado, digamos, de cuáles son esos factores de inseguridad ciudadana, el tratar de desmenuzarlos implica lograr una caracterización del problema de inseguridad ciudadana, no resumiendo esto solamente a los robos, los secuestros y las violaciones, que son las expresiones más cotidianas con las cuales nosotros trabajamos, y que por supuesto son fundamentales; hay también otras expresiones u otros fenómenos cotidianos que generan inseguridad y ratificar, por ejemplo, el tema de la violencia familiar, que es un fenómeno que merece un tratamiento también, desde muchas otras dimensiones, pero también específicamente como una preocupación de seguridad en términos de manifestación de problema específico y de circunstancia que genera otros problemas derivados de inseguridad.

Hay países donde el problema de las pandillas, concretamente Centroamérica, este es un fenómeno sumamente grave, con las maras, se convierte en un factor, digamos, inevitable de ser mencionado como protagonista en estos campos. Hay también problemas vinculados al control territorial, zonas de la ciudad en las cuales el Estado ha perdido control territorial, principalmente por la acción del micro tráfico y que genera un clima donde todo tipo de manifestaciones delictivas son más posibles de ocurrir.

Por último, se menciona también, parte del clima de inseguridad ciudadana, por lo menos en algunos países, los abusos policiales, es decir, la policía en algunos países, contribuye a agudizar el problema de la seguridad ciudadana,

insisto, en algunos países, esto no ocurre en todos los países, a través de los abusos, la estigmatización de esos sectores de la población en particular jóvenes, como por su condición fueran per se, responsables de una situación delictiva.

Tenemos un amplio abanico de manifestaciones y eso está descrito en el documento que ustedes tienen.

Los factores agravantes al problema de la inseguridad ciudadana son muchos y se pueden listar de manera individualizada, sin embargo en el documento el IIDH ha optado por agruparlos y se han agrupado en dos grandes bloques, entre lo que podríamos decir factores agravantes:

1. Uno de los primero es de naturaleza social y económica; y esto se redacta así en el documento, la pobreza extrema, la exclusión social, la desigualdad, la marginación social, y la inexistencia de expectativas razonables de superación y de progreso, son contrastadas con el conocimiento de las múltiples oportunidades de disfrute material que ofrece a la vida moderna. Aquí quisiera hacer dos precisiones muy importantes:
 - a. Nada más lejos de esta afirmación que decir que la pobreza está asociada a la delincuencia; esa es una afirmación peligrosa que creo que lleva a prácticas equivocadas, si no hay situaciones de exclusión, situaciones de marginación y marginación extrema que sí contribuyen de manera importante a generar situaciones propensas a la actividad delictiva; incluso en las poblaciones más vulnerables para estas circunstancias quienes llegan a cometer acciones delictivas siguen siendo las minorías y eso es importante señalarlo para cualquier política pública.
 - b. La segunda responde a que no hay una asociación mecánica tampoco entre pobreza y delincuencia porque si ustedes observan en la mayoría de los países nuestros las zonas más pobres son las zonas rurales y las zonas rurales no necesariamente y más bien, no son las zonas donde se ocurren

los fenómenos delictivos con una presencia mucho mayor, esto ocurre en las ciudades, porque tiene que ver con el contraste entre las oportunidades que aparecen en las ciudades, la dinámica de una vida urbana enfrentada a otro factor para poder entenderla.

2. El segundo tema que se menciona como factores agravantes es la incapacidad del Estado por ofrecer un acceso justo e igualitario a la seguridad y a la justicia en muchas ocasiones por ausencia. Hay países que esto ocurre porque el Estado no puede, no llega simplemente, o debilidad, y en otras por las equivocadas formas de enfrentar el problema. La aprobación, muchas veces, y acá tenemos un problema fundamental, considera que el Estado no puede, y en ocasiones incluso no quiere, combatir adecuadamente a los criminales y que la impunidad de los perpetradores alienta la reiteración del fenómeno.

En una sola palabra, el tema de la impunidad, el tema de que no somos capaces de una sanción adecuada y efectiva por la debilidad de nuestros Estados y por una serie de problemas. Este es un factor agravante porque una cosa es tener una situación de inseguridad o de delincuencia alta si tienes un Estado que es capaz de enfrentarlo razonablemente de manera eficiente y otra cuando no ocurre como es en el caso de la mayor parte de nuestros países.

El tema de la percepción de inseguridad; esto vale para todo país del mundo y también para los nuestros, no corresponde la inseguridad real a la percepción de inseguridad, es decir, hay países, menciono el caso de Chile, por ejemplo, que tiene niveles de inseguridad relativamente bajos o bastante bajos o bajo control, sin embargo, las percepciones de inseguridad de la población son muy altas, e incluso tan altas como en países en los cuales la inseguridad está desbordada y eso tiene explicaciones muy importantes, muchos lo asocian al rol que tienen los medios de comunicación; siendo que los medios de comunicación su deber es dar cuenta e informar de aquello que es relevante para la población. Según esto, considero que las explicaciones más importantes de este fenómeno están vinculadas al efecto traumático de la

violación al derecho de seguridad, por decirlo de alguna manera, el efecto traumático para la víctima que hace que se produzca una repetición simbólica de los hechos y que nos sea imposible desligarnos del efecto que nos causó una situación traumática y hace que estas se reproduzcan cada vez que otra ocurre.

La percepción de la inseguridad no es un fenómeno que tiene que ser denunciado, no es un fenómeno que tiene que ser explicado para que la gente ya no lo perciba así, es parte del problema, así de simple, por tanto las políticas públicas tienen que tomar como parte de la solución al problema no solo enfrentar el problema de la inseguridad real sino de las percepciones de inseguridad.

El fenómeno de la inseguridad ciudadana tiene consecuencias que trascienden al hecho mismo, o sea, es un fenómeno que no solamente importa por lo que ocurre en; la suma de los hechos es menor que el efecto que se produce y tiene consecuencias bastante graves.

La primera y que genera una presión muy grande y difícil de manejar por soluciones inmediatas, la gente no está muy dispuesta a decirle que este es un problema de mediano plazo que este es un problema que tiene soluciones estructurales, que son procesos, ese discurso no funciona ante la población y ante grandes sectores de la clase política por razones comprensibles, por que somos directamente afectados por circunstancias y de nada le sirve a una persona que es secuestrada saber que dentro de seis años vamos a tener condiciones para que esto no ocurra.

Entonces, hay una presión muy grande por soluciones inmediatas, urgentes, a un problema que no las tiene, definitivamente no las tiene, se puede mejorar paulatinamente, se puede contener e ir obteniendo resultados para procesos de mediano plazo, pero quien pretenda que este problema se pueda solucionar con un cambio de autoridad o un cambio de director de policía en dos o tres meses de cambio, simplemente está mintiendo. Pero es una mentira que la gente quiere recibir, es una mentira que la gente quiere escuchar, ese es un

problema político de mayor significado y que afecta al conjunto de las políticas de seguridad.

En segundo lugar afecta la calidad de vida de la gente a la vez que aumenta la desigualdad.

Otra de las grandes mentiras universales, es que la inseguridad nos afecta a todos por igual, que todos somos vulnerables a la inseguridad, no es verdad, aquellos que pertenecemos a sectores medios, altos, o que por distintas razones tenemos acceso a un nivel de seguridad que podemos pagar e incluso vivir en ciudades sumamente convulsionadas, tomando como base de ejemplo las situaciones tan dramáticas que ha vivido Brasil recientemente, especialmente la crisis que se suscitó en Sao Paulo, que ustedes han visto por la televisión, incluso un paulista puede haberlo visto por la televisión también, es decir, una buena parte de la población no estuvo necesariamente directamente afectada o involucrada, son sectores de la población que sufren mucho más directamente ese problema, aún cuando todos tenemos la misma percepción de inseguridad que ese es otro de los problemas que afecta las políticas; todos demandamos la misma seguridad, pero hay sectores que están más afectados.

Estos sectores más afectados, generalmente no tienen capacidad de acceder a los servicios privados de seguridad que bajo distintas modalidades son los que compensan la inseguridad cotidiana para una franja relativamente minoritaria de las poblaciones.

El tema de los servicios privados de seguridad que es una realidad inevitable, digamos, por decirlo de alguna manera, pero sí plantea discusiones importantes sobre lo que son políticas públicas en el campo de la seguridad.

En cuarto lugar, la afectación a la vida en comunidad, al vivir nosotros tensos, desconfiados, con miedo al otro, generamos un tipo de relación social que es una relación social perversa, el diferente, y el diferente puede serlo por edad, puede serlo por raza, puede serlo por apariencia, se constituye en una

amenaza simbólica para nosotros, tendemos a segregar las ciudades, tendemos a enjear las ciudades, a separarnos, y eso tiene consecuencias políticas, culturales, cuya importancia no se debe desmerecer.

Por último, un tema que es muy importante y se cuestiona la eficacia de las instituciones de nuestras democracias y se las hace responsables por no poder solucionar de inmediato estos problemas; es decir, el discurso de que la democracia ha traído estos problemas, es muy extensible. Antes no era así, en realidad estamos ante percepciones de nuevo, simplemente, pero en todo caso hay una visión muy extendida de que el conjunto de las instituciones asociadas a la democracia, las garantías, la separación de poderes, el debido proceso, el respeto a las normas, etc., son las culpables de este problema, y eso es bien peligroso, eso es sumamente peligroso, porque una visión extendida en ese sentido combinada con una crisis de la seguridad te lleva a decisiones políticas que son profundamente inconvenientes en América Latina hoy día.

La segunda parte del documento está dedicado a pensar desde esta visión de derechos humanos, sin atribuirse la originalidad a los derechos humanos y que nadie que esté pensando esa perspectiva no la pueda tener, yo creo que es absolutamente convergente con cualquier otra, pero lo que se quiere afirmar es que desde los derechos humanos se piensa de esa manera.

Lineamientos de política que están presentes en el documento:

❖ El primero es que la seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete su acción integral; así está formulada, eso se puede desglosar en una serie de afirmaciones complementarias.

➤ Una primera que hay una necesidad, una obligación, de diseñar e implementar una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana. Suena obvio pero en muchos países no la hay, o la hay en el papel formal y no hay ninguna aplicación práctica de ella. Porqué una política de seguridad

trasciende largamente lo que es la acción policial, por decirlo, algo que es bastante evidente.

➤ En segundo lugar, establecer de manera clara las responsabilidades de las autoridades territoriales y de las agencias de seguridad, justicia y defensa, es decir, el gobierno de la seguridad; claramente quienes son aquellos que tienen obligaciones, responsabilidades, tienen la obligación de poner en práctica, políticas y además, por supuesto, de rendir cuentas por ellas,

➤ En tercer lugar, en este primer punto establecer claramente responsabilidades y sinergias entre niveles locales, estatales y regionales. El tema de seguridad se expresa fundamentalmente, la inseguridad, en muchas de sus manifestaciones en el escenario más local, sin embargo, existe, en la mayoría de los países, las policías nacionales y unificadas, que son las que están a cargo y existen gobiernos locales que tiene preocupaciones sobre esto.

Lo cual genera la necesidad de establecer, y no es fácil, hay muchísimas contradicciones y muchísimas dificultades, sinergias, buenas relaciones, coordinaciones, trabajo en conjunto, pensando en los distintos niveles de la seguridad, esto se complejiza muchísimo más en países que tienen policías federales, estatales, locales, se complejiza un poco más si están separadas las policías de investigaciones de las policías de seguridad, no digo que no se pueda, simplemente que requiere un nivel mucho mayor de complejidad.

La responsabilidad del Estado debe partir de principios de coordinación interinstitucional y complementariedad en las acciones, los ministerios de seguridad son agentes fundamentales en esto pero en ningún caso son los únicos.

No puede ser delegadas por las autoridades políticas en su concepción ni dirección únicamente en los cuerpos de policía y me atrevería a decir que ese es uno de los males más extendidos, muchas veces, y más allá de lo formal, de lo legal, de lo que está escrito, incluso de la retórica, quienes deciden, ejecutan y evalúan son los policías; y eso no está mal, si es que esta ejecución se da a

nivel de los planes operativos pero las autoridades políticas tienen la responsabilidad del diseño de las políticas públicas en esos campos y además asumir responsabilidades y no pueden hacer esa delegación, no sólo por responsabilidad sino porque es estrechar el foco de una política de seguridad exclusivamente del ámbito de lo policial.

Entonces, ese es un tema que merece atención, requiere gran voluntad política de los poderes del Estado, normalmente, al rato se cansan de una política, se cambian las autoridades, se toman decisiones a contrapelo de lo que se había hecho antes y las experiencias exitosas en América Latina, lamentablemente pocas, demuestran que una de las grandes cosas que garantiza un éxito de una política de seguridad en un lugar determinado es esa continuidad en el tiempo, ese apoyo político, esa política de Estado para desarrollar estos temas.

Por supuesto esto no es exclusivo del Estado y compromete también a la sociedad civil, a los medios de comunicación y también a los partidos políticos que no se encuentran en ese momento en el gobierno.

❖ El segundo lineamiento general que plantea el documento es que una política pública de seguridad debe ser concebida como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades; la seguridad junto con educación, salud e infraestructura debe figurar ante las prioridades del Estado. En el fondo lo que se quiere decir es que una política de seguridad bien concebida es una contribución a la justicia social, por decirlo de alguna manera, es una contribución a reducir las desventajas que tiene una gran parte de la sociedad en el acceso al bienestar y en sus posibilidades de desarrollo.

Eso queda clarísimo cuando hablamos de educación, queda clarísimo cuando hablamos de salud, queda clarísimo cuando hablamos de determinado tipo de infraestructura básica, a mi juicio, y en el documento así se plantea con claridad, debe incluirse la seguridad también, debe quedar clarísimo que el acceso a la seguridad es parte de ese proceso, es parte de ese proceso de crear condiciones de menor desventaja en las sociedades.

❖ En tercer lineamiento que tiene que ser parte también del esfuerzo de fortalecer nuestras débiles democracias y garantizar las libertades públicas; es decir, no solamente debe ser vista como un problema, si no que la política de seguridad debe contribuir a fortalecer la democracia, o sea, dar un paso un poquito más allá, un poquito más audaz en ese sentido. Eso pasa, por definir la seguridad como un derecho del ciudadano en democracia y solo es posible en el marco del respeto al conjunto de los derechos humanos, es decir, este famoso concepto de la indivisibilidad funciona acá de manera muy fuerte, es decir, no tiene sentido hablar del derecho al ciudadano a vivir seguro si a la vez pensamos que vamos a restringirle sus libertades básicas; aquí hay un contrasentido si el principio básico de los derechos es esta indivisibilidad de los derechos y creo que acá se quiere una expresión muy concreta.

Seguidamente, una democracia debe aspirar a conseguir que los ciudadanos vivan en un medio ambiente libre de las amenazas, o sea, las democracias tienen que plantearse, que tiene esa obligación y el Estado debe garantizar la protección de las personas, sus bienes y permitir condiciones para desarrollar sus actividades. Eso es un poco el desglosado de esa tercera línea.

❖ El cuarto lineamiento de las políticas de seguridad ciudadana deben ser concurrentes y no contradictorias con la protección de derechos y libertades de los ciudadanos, esta es ya más específica sobre el tema de derechos humanos.

No se deben alentar políticas que en nombre de la seguridad y el orden pongan en riesgo derechos fundamentales de los ciudadanos o, y acá es bien importante porque normalmente lo que ocurre es eso; de segmentos específicos de los ciudadanos, en donde tal sector de la ciudadanía, son excluidos, como esos están fuera, no deben estar, deben marcarse en el Estado de Derecho, garantizando a todos los ciudadanos su acceso sin importar su condición social. No es viable canjear libertad y derechos a cambio de seguridad; acá quisiera verlo desde ese punto de vista, no solamente no es conveniente, no solamente es contradictorio con el espíritu de una democracia, de las democracias que aspiramos a construir en la región y fortalecerla, si no

que no funciona, y creo que ahí encontramos un argumento práctico que es muy importante, sino revisemos el panorama, no hay un país donde funcione de manera eficaz una política basada en la restricción de derechos para construir seguridad ciudadana, no hay, es cierto que tampoco hay mucho de lo otro, pero por lo menos hay algunas experiencias concretas, puntuales, es decir, ese canje de derechos no ha funcionado, los países donde se ha adoptado ese tipo de políticas que se han barbarizado en políticas de mano dura, súper mano dura, etc., están hoy peor que antes, no ha funcionado; entonces creo que es un argumento bastante importante a mencionar.

Ahora viene algo que para mí es decisivo, nada de lo anterior puede justificar para quienes trabajan en derechos humanos o trabajan en seguridad la pasividad, la resignación a aceptar la realidad de la delincuencia y el crimen como una realidad dada frente a la que no hay que hacer nada. Si esa es la conclusión, todo lo anterior no sirve para nada, todo lo anterior habría que desecharlo. Una política de seguridad ciudadana tiene que ser eficaz, tiene que mostrar resultados, si no, por más principios ordenadores que tenga no sirve absolutamente para nada.

❖ En quinto lineamiento y este un tema que vale para algunos países más que para otros, es necesario tener una muy buena claridad en relación a la separación de funciones de las fuerzas armadas y los cuerpos de policía, asumiendo que son los segundos los que tienen la función específica. Hay una tendencia recurrente a decir, cuando ya falla la policía que vengan los militares, y eso ocurre en algunos países y en algunos países con bastante intensidad; ese es un profundo error, primero conceptual, políticos en términos de lo que es una afirmación democrática, pero además es un error tremendo en términos prácticos, porque desconoce la naturaleza de la especificidad de las funciones y desconoce el hecho de que los militares no están educados, entrenados para desarrollar actividades de seguridad y por tanto, cuando se involucran en estas lo hacen de manera equivocada y además vulneran los derechos de las personas, las policías tienen otras metas, otras formas de actuación.

Genera además el problema de la desprofesionalización, tanto de la policía como de las fuerzas armadas. Es importante, que todas las personas que han estudiado el rol de fuerzas armadas actuando en seguridad, llegan a la conclusión de que al tiempo pierden sus capacidades profesionales como militares, y probablemente no ganan aquellas policiales que es más grave todavía, pero esa situación genera una desprofesionalización de las fuerzas armadas, ni qué decir de una desmoralización de los cuerpos de policía.

Hay países en los cuales grandes recursos no usados o grandes recursos no ociosos, que no se necesitan, se destinan a las fuerzas armadas y no a la policía y por tanto la policía carece de los recursos suficientes, cabría más sentido preguntarse porqué no se hacen políticas más sensatas de distribución de los recursos en función de las verdaderas necesidades de los países.

❖ Sexto lineamiento, las políticas de seguridad ciudadana tiene que ser ejecutadas de manera profesional y especializada; es decir, tienen que ser eficientes, ahí no voy a entrar en detalles, no es la naturaleza de esta parte del documento, que si hablamos de que las políticas tienen que ser transversales y que requieren cooperación de la sociedad, pero a la vez se requiere, de las instituciones especializadas, un núcleo central en los ministerios, en las policías absolutamente especializado en esta materia. No basta la transversalidad sola, no basta la participación de la sociedad, si no somos capaces de generar que los cuerpos y las instituciones especializadas tengan el mayor desarrollo posible.

Las policías deben ser fortalecidas y legitimadas para ejecutar su labor eficientemente, eso está desarrollado más adelante en el documento con mucho detalle. Además, en esta parte de profesionalización de construir una capacidad de profesionalización y eficiencia, una cosa adicional que el documento del IIDH plantea es que es muy importante la formación de cuadros civiles externos a las instituciones policiales con experiencia y conocimiento del problema. Un déficit que comienza a ser superado paulatinamente que vale para defensa y vale para seguridad es que sean asuntos exclusivamente de policías y militares cuando son asuntos públicos de política que requieren la

participación civil, pero también requieren que los civiles conozcan de estos problemas a través de la especialización y la profundización, lo conozcan en el ejecutivo, lo conozcan en los congresos en donde también se requiere de mucha especialización, etc.

❖ El sétimo lineamiento, una política de seguridad ciudadana requiere una debida prioridad en la asignación del gasto público, algo ya adelanté al respecto. Ahora, habiendo dicho eso, creo que hay dos matices que poner, no se puede discutir los recursos para seguridad aislado de las necesidades de conjunto a un país, sobretodo a países pobres, no tiene sentido los planteamientos, que son más frecuentes en defensa que en seguridad, ni qué decirlo, no tiene sentido los planteamientos, fíjense, nuestro vecino gasta mil millones de dólares, nosotros también necesitamos, no tiene sentido. Tiene que discutirse no sólo en relación a las posibilidades de un país, si no en diálogo con el conjunto de las necesidades que hay de educación, salud, de lucha contra la pobreza para que tengan una coherencia. Se necesitan más recursos, evidentemente, pero tiene que ponerse eso sobre la mesa con otros sectores que necesita más recursos y que a veces tienen menos capacidad de presión política que los sectores de la seguridad.

Toda asignación de mayores recursos tiene que venir acompañada de mayor transparencia y eficiencia en el gasto. Yo les digo, por experiencia propia y porque conozco de varios países se podría mejorar mucho la eficiencia en lo poco que se tiene y se podría ser mucho más eficiente en la lucha contra la corrupción que creo que es donde se va una parte importante de los recursos del Estado, no solo en el campo de la seguridad.

❖ Por último, las políticas de seguridad ciudadana tiene que ser eficaces y ofrecer paulatinamente resultados concretos. Ahí acaba el conjunto de lineamientos generales que está en el documento. Lo que viene después, son los lineamientos y medidas de políticas específicas que van a ser materia de los paneles que siguen, los cuales van a ser abordados según corresponda.

Comentarista primera plenaria

Sr. Hugo Frühling

**Director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile**

Yo diría que hay cuatro o cinco aspectos del documento que a mí me parecen bastante valorables y sumamente elogiables, me parece una iniciativa importante, el documento está bien concebido, está sumamente bien argumentado, incluso, cuando se baja al nivel de la participación ciudadana se excluyen ciertas formas de participación, hay un esfuerzo cuidadoso, por lo tanto, por distinguir lo que son las recomendaciones, los lineamientos más generales y tener en vista los problemas que éstos pueden presentar en la práctica los diversos países.

Primero, es un documento internacional, nosotros tenemos un conjunto de propuestas en materia nacional en la medida en que resultan más específicas, se las llaman políticas, el Ministro se refirió a la nueva estrategia de seguridad pública, etc., documentos internacionales tenemos, a mí me correspondió participar y a Carlos también en uno sobre policía, pero uno general sobre las políticas de seguridad a nivel de la región no existía. Eso es importante, porque pone en el tapete de la discusión política de América Latina la cooperación internacional en función de alcanzar determinadas metas en materia de seguridad pública.

Lo segundo, es que se dirige a los gobiernos, o sea, el IIDH es una institución convocante con capacidad de influencia y puede lograr conseguir avance de parte de los gobiernos en materia de seguridad pública que son también importantes.

En tercer lugar, considero que el documento es importante porque alude a la cooperación internacional. La cooperación internacional en materia de seguridad pública existe hace años, muchos de nosotros, Carlos, Lucía, yo, hemos participado en instancias de cooperación internacional. Las escuelas de Carabineros de Chile reciben policías aspirantes y policías que se desean perfeccionar de diversos países de América Latina; la reforma procesal penal

en América Latina sería inentendible sin la cooperación internacional, comienza en el 1982 en El Salvador, y es impulsada inicialmente por el AID y posteriormente por otras agencias internacionales, sin embargo, es claro que estos esfuerzos son esfuerzos todavía fragmentados que requieren evaluación y que en definitiva requieren un reimpulso; y ese reimpulso puede provenir en parte, no digo que totalmente, de este esfuerzo que se inicia con este documento y con la discusión respecto de sus resultados.

A mí consideración, lo importante es que hay experiencias a compartir y también fracasos especialmente, me temo de que en América Latina en esta materia sea un cementerio grande de muy buenas ideas y por lo tanto los fracasos hay que discutirlos.

El documento y la propuesta del IIDH se relaciona muy directamente también con una serie de planes de seguridad internos que han venido poniéndose en práctica en diversos países de América Latina, el Ministerio Público de República Dominicana en conjunto con el Ministerio del Interior y la Policía tienen un plan de seguridad ciudadana; hace cuatro años el Ministerio Público de Paraguay diseñó un plan de seguridad ciudadana. Existe un plan de seguridad ciudadana también impulsado por el Ministerio de Justicia de la República Argentina. Todos ellos detallan un conjunto interdisciplinario e interagencial de medidas destinadas a enfrentar la temática del delito y de la violencia.

En el caso de Chile, el primer plan de seguridad ciudadana en el que me correspondió participar, terminó en la gaveta del Ministro en 1994, pero desde entonces la cosa se ha vuelto a renovar y en el año 2004 se aprueba un nuevo plan y hace dos semanas se da a conocer una estrategia de seguridad pública.

En estos años esos procesos han venido avanzando, han avanzado lentamente pero la pregunta que tenemos que hacernos es cómo desencadenamos dinámicas a partir de esos procesos que efectivamente produzcan transformaciones en serio.

En el caso de Chile hay aspectos que a mí me gustaría mencionar y que me parecen novedosos en el contexto latinoamericano:

Primero, la inclusión de metas numéricas respecto de cada oficina o agencia que trabajaría en la consecución de las metas que los diversos ministerios asumirían en torno al plan de seguridad.

Lo segundo, es que existe al menos una intención todavía no concretada de un monitoreo constante de carácter numérico y de carácter también cualitativo del cumplimiento de las metas.

Que existan planes de carácter nacional así como que existan propuestas de carácter regional es indiscutiblemente un avance y lo es a mi juicio por al menos las siguientes razones:

La primera, porque al existir estos planes se establecen metas que movilizan al conjunto de la acción del Estado. Segunda, porque a través de estos planes por primera vez se plantean ante la opinión pública que el problema del delito no es simplemente solucionable a través de medidas puramente punitivas sino que requiere una acción concertada de un conjunto de organismos que actúan tanto antes de que el delito se produzca como con posterioridad a su ejecución.

La tercera, porque establecen responsabilidades compartidas, si uno quiere iniciar programas de prevención temprana necesita los colegios, si necesita los colegios, necesita los municipios y al Ministerio de Educación, y si la droga es un factor de riesgo evidentemente se requiere, de alguna manera, una relación con el campo de la salud pública, vale decir, los avances de estos planes pueden implicar un fortalecimiento de la acción intersectorial y está clara una cosa, mientras mayor es el número de casos que son depositados en los escritorios de la policía del sistema de justicia, más ineficiente se vuelve este para enfrentar los desafíos que debe resolver en el día a día.

Mientras mayor es la eficiencia del proceso preventivo, mayores serán las posibilidades de que el accionar del sistema de justicia criminal también sea

más eficiente. La realidad es que muchos de estos planes tienen una aplicación bastante deficiente.

En algunos casos existe el plan pero cada una de las agencias, instituciones y ministerios siguen haciendo lo que hacían antes de que este se diseñara. En otros, los planes tienden a recoger metas preestablecidas con anterioridad a su discusión y en consecuencia no promueven el cambio ni tampoco una mayor eficiencia.

¿Cuáles son las razones, a mi juicio, y aquí todo es discutible, por las cuales estos planes parecen funcionar de manera tan irregular? Y yo quiero dar cuenta de tres: primero, la ejecución de un plan de esta especie que requiere de una coordinación intersectorial y un constante monitoreo y evaluación de programas requiere de una fortaleza institucional de la que carecemos en América Latina, con excepciones, con diferencias y con matices, la mayor parte de los ministerios del interior de nuestros países no cuentan con la fortaleza técnica ni necesaria para la implementación y para la evaluación. Es incomparable la fortaleza técnica del sector económico o social con la del sector seguridad pública en cada uno de nuestros países, incluyendo los más avanzados.

La falta de fortaleza llega a factores que son difíciles de entender, se entiende que exista corrupción en las policías, y corrupción operativa tiende a existir en variados niveles en todas las policías del mundo, bastante menos comprensible es que subsista corrupción administrativa, porque es bastante más fácil de controlar, y uno mira en diversos países y se dan señales de eso en la institución creada para aplicar la ley. Hay una segunda razón, a mi juicio, por la cual los planes no están acompañados de herramientas que hagan posible la gestión, el control del avance, la entrega de incentivos y de herramientas de control y de desincentivo si las metas no se cumplen.

Hablamos de la descentralización, pero los municipios no tienen ninguna atribución respecto de las policías, hablamos de implementar programas de tratamiento pero la verdad es que los ministerios de salud juzgan sus metas y

sus éxitos en función de otros temas que les parecen más prioritarios. En consecuencia, si no contamos con esas palancas para que estas políticas puedan implementarse la verdad es que es difícil hacer avanzar o crear un círculo virtuoso.

Y la tercera razón, a mi juicio, es quizás la más importante de todas, los planes muchas veces constituyen un conjunto de áreas en las que debemos avanzar obligatoriamente pero carecemos de la información o de la toma de decisión política que nos diga ¿cuál es la estrategia más precisa del cambio? ¿Qué vamos a priorizar? ¿Por dónde comenzaremos? ¿De qué manera vamos a desencadenar el cambio?

Hace muy pocas semanas tuve la oportunidad de participar en un seminario sobre policía comunitaria en que personas que participaron en las transformaciones de las políticas de seguridad de Nueva York explicaron en un panel, ¿qué era lo prioritario de lo que ellos creían que había causado un cambio? Importa muy poco si es cierto o no, yo pienso que no es cierto, pero eso es otro problema, ellos hicieron muchas cosas pero ellos pensaban que lo prioritario eran dos cosas: una, que le habían entregado muchas mayores atribuciones y facultades a los comandantes de comisarías localizados en los barrios y que habían construido un instrumento para determinar si eran eficientes en el cumplimiento de las funciones y en satisfacer las metas de acuerdo con los nuevos recursos entregados; sin eso, nada hubiera pasado, y lo otro era importante, pero era un poco adjetivo.

A mí me da la impresión a veces y es una generalidad, muchos de ustedes van a decir, pero eso no es lo que está pasando en Perú, en Bolivia, etc., que al no tener esto, nosotros terminamos haciendo un poco de todo, es un poco de policía comunitaria pero no mucho, algo de control de corrupción, hay un poco de participación comunitaria, hay algo de prevención en drogas, muy poco tratamiento, ninguna reinserción social para las personas que salen de la cárcel. Es en el fondo un conjunto de cosas que tenemos que hacer pero no sabemos cuál es la que contribuye o cuál es la que puede desencadenar un proceso virtuoso de transformación, de reducción de los niveles de violencia.

A partir de esas reflexiones yo creo que los pasos siguientes del IIDH descritos, son sumamente importantes, me parece que junto con discutir una estructura de cooperación internacional podría ser importante discutir las experiencias de cooperación internacional que han existido. En definitiva todos los días las hay, hay proyectos, hay consultores, hay esfuerzos, hay préstamos en ejecución; bueno, ¿cómo hacemos para que ese proceso realmente acumule, transforme, canalice, catalice un cambio positivo?

En segundo lugar, considero que a partir de la adopción de estas recomendaciones y sé que la discusión posterior va a ser mucho más detallada y compleja, sería importante discutir ¿cómo producir el cambio en determinadas instituciones? Sabemos el cambio que queremos producir, y un cambio acorde plenamente con la vigencia de los derechos humanos, bueno; dónde están los nudos en los que podemos actuar.

Hay una cosa final que creo que olvidé al valorizar el documento, a mi juicio la opinión pública en América Latina tiende a ser sumamente punitiva y a tener una visión respecto del sistema de justicia penal que no corresponde para nada con la forma que el sistema de justicia penal funciona pero también existen resistencias de otro sector en que se piensa que las políticas de control son siempre, casi por definición, antagonistas con los derechos humanos o que existe una distinción radical entre el control y la prevención, a mi juicio, el documento al poner la perspectiva de quienes lucha o han luchado por los derechos humanos y valorizar la preservación de la seguridad en la agenda de éstos hace una contribución muy significativa al debate político sobre la seguridad en América Latina.

Tema II

Políticas preventivas de la violencia ciudadana

Por: Hugo Acero

Sociólogo, Subsecretario de Seguridad de la provincia de Bogotá, actualmente es Asesor de la Policía Nacional de Colombia y Consultor de Organismos Internacionales.

El documento como tal, fue presentado de manera general. El mismo recoge los elementos que están ahí plantados como política preventiva y lo otro era ¿cómo un documento de estos realmente puede ser aplicado? Generalmente cuando se trata el tema de la seguridad, se cuenta con pocas posibilidades realmente para buscar soluciones. Un ejemplo de ello es la academia de policía de Bogotá, la cual tiene años y todos los que quiera, desde donde se puede elaborar planes integrales, pero cuando uno gobierna tiene horas para responde, es casi inmediato el realizar esa tarea, allí hay que trabajar ensayo-error, para ir buscando cuáles son los mejores caminos, en muchos casos, nunca se está preparado para gobernar, eso sucede con la gran mayoría, son muy pocas las personas que se preparan toda la vida para hacer alcaldes, gobernadores o presidentes, y eso tiene sus efectos.

Lo que pretendo y quiero, es presentarles el desarrollo del documento a partir de las experiencias, considerando que el documento tiene un avance importante, es que hay por lo menos un documento y un documento bastante interesante que relaciona dos temas, el tema de los Derechos Humanos y la Seguridad; que siempre ha estado seguridad VRS. Derechos Humanos, o Derechos Humanos VRS. Seguridad, entonces creo que ahí hay avances importantes.

Deseo plantear el tema con base en la experiencia, experiencias que desde luego me las dieron ya varios años de trabajo en el tema de gestión pública durante 9 años en Bogotá y de varias asesorías que he venido prestando a Medellín, El Salvador, y a otros países centroamericanos, inclusive algunas ciudades de Ecuador. Con base en esas experiencias lo que quiero es alentarlos a que este documento es posible ejecutarlo en términos de política

pública porque es posible ejecutar políticas públicas integrales, en materia de seguridad y de convivencia.

Una de las experiencias más importantes sobre las cuales voy a fundamentar, es el tema de Bogotá; Bogotá tiene 8 millones de habitantes, es una ciudad compacta con un alcalde elegido popularmente y con 20 alcaldías que le responden al alcalde mayor, lo crítico de los medios de comunicación; se mencionaba anteriormente, es cómo el papel de los medios de comunicación cumplen su función, no esperen nunca que los medios de comunicación hablen bien de los temas de seguridad, generalmente los gobiernos lo que tienen frente a los medios de comunicación es que salen a los medios de comunicación cuando les está yendo bien y se ocultan cuando les está yendo mal.

Los medio de comunicación lo que hacen es conseguir noticia; entonces de manera muy rápida, ustedes ven, Bogotá, 12 homicidios en promedio diario, quiero que miren dos niveles, el titular y el año, en el año 1991, se disparó la delincuencia común, Bogotá la peor violencia en el 94, bandas juveniles azotan a Bogotá, falta de estrategia de seguridad, Bogotá una ciudad de locos, el número de policías no crece, la violencia urbana sigue en aumento en el 96, Bogotá la ciudad más peligrosa del continente, Bogotá la mata la inseguridad, la muerte acecha a los bogotanos, la vida no vale nada; la violencia un problema de salud, la violencia sin horario, Bogotá no reza ante la inseguridad, y en el 97 dice, ya no es tan insegura, mejoró, la violencia baja con respecto al pasado, en el 98, plan integral de seguridad, reconocen que hay un plan, disminuyen las muertes violentas en el 98.

Después de 8 años de trabajo, por primera vez una encuesta de la Cámara de Comercio del sector privado mostraba que los ciudadanos se sienten inseguros esa relación directa entre la seguridad objetiva y la sensación es un poco lenta mejorarla desde el punto de vista de seguridad, esa es mucho más lenta que la propia seguridad objetiva; un editorial en donde dice que la experiencia de Bogotá se debería replicar a nivel de todo el país, un premio de la OPS por reducción de la violencia en Colombia, así lo ha hecho la UNESCO, hay varios

reconocimientos que ha tenido Bogotá en los últimos años, el New York Times, que a pesar de los atentados terroristas consideraba que los bogotanos no les había quitado el sueño y seguía mejorando. En fin, esta es una de las últimas noticias de la principal agencia de noticias de los Estados Unidos que destaca los cambios de Bogotá entre ellos los de seguridad.

Esto es un proceso de cambio de la ciudad, y un proceso de cambio de la seguridad y al mismo tiempo de la percepción de seguridad. Quizás resalto este nivel y es lo que tiene que ver con la cultura ciudadana, no voy a profundizar en ello, pero hay documentos escritos sobre esto y quizás lo único original de la política integral de seguridad y convivencia en Bogotá es el tema de la cultura ciudadana, el creer que los ciudadanos, cualquiera que sea su edad pueda cambiar comportamientos. Generalmente se ataca los temas de seguridad desde el punto de vista legal, mayores normas para sancionar más estrictamente a los delincuentes, y generalmente se cambian las normas sin haberlas utilizado, si las sanciones pequeñas no fueron realmente aplicadas pues menos se van a aplicar las mayores, entonces hay cierta confianza en la parte legal, y se abandonan dos elementos también regulatorios importantes, la moral y la cultura.

Y digo que es el único elemento original de la política de Bogotá porque los demás realmente fueron importados, aprendimos de policía comunitaria de Madrid, Barcelona, aprendimos a resolver conflictos de Perú y Brasil, aprendimos a atender la violencia intrafamiliar y el maltrato de Ecuador, aprendimos lo bueno que tiene la teoría de la ventana rota, aprendimos sobre temas de gestión de policía de Canadá, de los franceses pero también de los chilenos, lo que hicimos en términos de política integral fue recoger experiencias buenas y malas de otros territorios y tratar de mirar qué tanto se adaptaban o no se adaptaban para no repetirlas, ahí hay un trabajo de 11 años, desde el punto de vista de cuatro gobiernos que han continuado la política y han venido estructurando la política integral.

Espacios urbanos que se transforman y dan mayor seguridad, bajo este caos es muy difícil garantizar la seguridad, esto es completamente distinto desde el

punto de vista de espacios que hay que recuperar de alguna manera y hay que darle orden a la ciudad, pero no es solamente eso, son muchas las cosas que hay que aprender de otros lados y muchas las cosas que hay que desarrollar, espacios que van dando el entorno a la ciudad y hay un proceso de transformación, inclusive algunas acciones de desarrollo de ciudad no estaban orientadas a mejorar la seguridad pero mejoraron la seguridad, y es un trabajo coordinado, intervenir un sitio conflictivo desde el punto de vista de seguridad no es solamente la intervención policial, es saber en ese sector cuántas escuelas y colegios hay, si todos los cupos están cubiertos, si tenemos todos los docentes, qué instituciones hay en ese sector, si se presta de manera adecuada el servicio de energía, si todas las bombillas de ese sector están sirviendo, si la basura se recoge todo el tiempo, si los servicios sociales se están prestando de manera adecuada, si los hay y no los hay, y a dónde se puede realmente trabajar, cuáles son los parques que hay, cuáles son las canchas deportivas que hay, si hay mantenimiento, y la policía es otro elemento más de la seguridad, para mejorar la seguridad.

La sola estructura mejoró la seguridad de calles que eran consideradas completamente inseguras, mejoró la accidentalidad, mejoró todo. Bogotá en el año 1994 tenía una tasa de 72 homicidios, Medellín tenía una tasa de 266 homicidios por cada 100 mil habitantes; el año pasado Bogotá tuvo una tasa de 23 y este año finaliza con 18, si se aplica el plan como está previsto, en los próximos 6 años Bogotá debe tener una tasa de violencia de un sólo dígito, con metas precisas de reducción, con evaluaciones precisas, lo que ustedes tienen, desde el punto de vista del documento elaborado por el IIDH es recogiendo múltiples experiencias y sobre todo el conocimiento de las personas que hicieron parte de la redacción de este documento. El tema es ¿cómo se comienza? Cuando uno tiene un documento en blanco, que le da una serie de propuestas ¿cómo se comienza? ¿Por dónde comenzamos?

En términos generales, a los políticos el tema de la seguridad se les presenta como un problema, hay que presentárselo como una oportunidad, político que mejore el tema de seguridad tiene votos, esa es una oportunidad, no es un problema de seguridad, es un problema económico, ninguna ciudad y ningún

país que tenga inseguridad tiene viabilidad económica, posibilidades de desarrollo; Río de Janeiro pierde el 15% del turismo por causa de la violencia y muchas de nuestras ciudades están perdiendo eso desde el punto de vista de ingresos por la inseguridad; son problemas económicos y más que un problema es una oportunidad desde el punto de vista político.

Estas son algunas cifras que recogen experiencias de algunas ciudades características y este es un trabajo que se viene haciendo en Perú recientemente, recolectando algunos indicadores que reflejen la realidad de la situación.

El tema de seguridad no es exclusivo de las policías, las policías son un componente importante de los temas de seguridad, entonces ahí hay un elemento y así lo plantea el documento como políticas integrales. ¿Cómo logramos que otros sectores como lo planteaba Hugo Frühling y como lo plantea el documento, otros sectores como la educación cumplan la función que les corresponde? El sistema de salud, como les corresponde, los servicios públicos cumplan con lo que les corresponde, en sectores donde tenemos problemas de violencia y delincuencia.

Otro nivel importante para nosotros es el tema de la accidentalidad vial, es un tema de seguridad ciudadana, porque así como los ciudadanos son muertos o lesionados por la delincuencia pueden ser muertos o lesionados por un tránsito caótico. El Estado tiene la obligación de garantizar la vida y la integridad de los ciudadanos, cualquiera que sea el escenario y en ese sentido hay que trabajar.

Elementos de la política y llegamos al final sobre los temas preventivos: uno, liderazgo, ¿quién tiene la responsabilidad de asumirlo? Este no es un problema de la policía, si las constituciones dicen que el único responsable es la policía, la policía tendrá que responder, si las constituciones dicen que es el presidente, es el presidente el que debe responder, si las constituciones dicen que son los gobernadores, el presidente, los gobernadores y los alcaldes son los presidentes, los gobernadores y los alcaldes los que tienen que responder, son los que deben poner la cara porque esa es la responsabilidad, y ahí se

necesita un liderazgo, si no hay liderazgo difícilmente de quien manda, difícilmente se pueden convocar para todas las instituciones con las cuales quiere y debe trabajar.

Dos, la información, sin información confiable no sabemos qué estamos atendiendo; como los diagnósticos médicos, si no sabemos la enfermedad no podemos diagnosticar de manera adecuada la medicina. En la investigación, esto es para investigar, para trabajar de manera coordinada y hay que trabajar con las instituciones que corresponde. Se necesita trabajar con la academia, se necesita trabajar con los investigadores, saber ¿qué está pasando con cada uno de los delitos? No solamente inteligencia, es también desarrollo académico respecto a los temas.

Tercer elemento, el trabajo interinstitucional, así está planteado en el documento, en ese orden, se requiere trabajar de manera coordinada con las instituciones que hay que trabajar, unas son las instituciones directamente involucradas en los temas de seguridad, los organismos de seguridad y la justicia pero también hay otras instituciones que tienen que trabajar de manera coordinada para atender estos temas de convivencia y seguridad, con el liderazgo, con información podemos hacer trabajo coordinado.

Se requiere otro elemento, es la infraestructura administrativa, la gran mayoría de instituciones, vamos hacia que sean los ministerios del interior, los ministros del interior viven en el congreso, los secretarios de gobierno viven en el congreso, ¿cuándo le van a dedicar tiempo al tema de seguridad? Hay que crear equipos especializados desde el punto de vista de seguridad, alguien debe responder a ese tema en el gobierno, seguramente ahí hay que crear las estructuras necesarias desde el punto de vista administrativo, el documento apunta a un manejo civilista de las políticas de seguridad ciudadana, entonces se requiere estructura administrativa para gestionar el tema de seguridad.

Se requiere un plan que vaya desde lo preventivo hacia el control, que desde luego en algunos casos ahí hay palabras como prevención, coerción, prevención, represión. Tenemos, como lo que nos planteaba Lucía Dammer en

el caso de México, ya sucedió en muchos de nuestros países, violencias fuera de cause, ¿cómo las enfrentamos? ¿Es trabajo preventivo o coercitivo? Un plan integral, a veces nos gastamos los dos primeros años de gobierno haciendo los planes integrales, duramos tratando de conseguir la financiación el tercer año y el cuarto año cuando nos vamos, pretendemos ejecutarlo y ya no alcanzamos y el que llega otra vez vuelve y contrata para hacer otro plan. Hay que tener políticas públicas de más largo aliento, inclusive hay que construirlas sobre el camino, a medida que se gobierna, y ahí lo que se requiere es decisión política y el liderazgo, la información, el trabajo interinstitucional, estructura administrativa, y una política integral.

Cada quien hace lo que le corresponde, y lo hace de la mejor manera, la justicia hace lo que le corresponde, la policía hace lo que le corresponde, los demás organismos hacen lo que les corresponde, en esto hay que fortalecer los organismos de seguridad y justicia; ojalá en cuatro elementos básicos: infraestructura, movilidad, comunicaciones y un elemento importante capacitación del recurso humano, capacitarlos para atender los temas de seguridad de los ciudadanos en la calle y en cualquier lugar en donde se encuentren.

El problema de presupuestos es que se gasta plata en campañas para mejorar las imágenes de la policía, la única manera de que se gana la credibilidad en las instituciones de seguridad y justicia es trabajando y entregando resultados, en Estado de Derecho desde luego. Nuestra policía en Colombia llegó a tener una credibilidad en el año 1992 del 17% hoy nuestra policía tiene el 70% de credibilidad; hay que apuntarle a eso, y Colombia no es tan distinto de muchos otros países ni Colombia es tan distinto de la violencia que está viviendo México; hay unas características más o menos comunes lo que hay que buscar es que se aplica de acuerdo a cada territorio.

La rendición de cuentas es otro de los grandes temas, a nosotros nos entregan dinero público y porque nos entregan dinero público debemos rendir cuentas de manera periódica, debería estar claro que todos los meses se entregan resultados del mes anterior, buenos y malos, tenemos que tener la capacidad

de salir a los medios a decir nos está yendo mal, y requerimos hacer esto y esto y esto para mejorar y, necesitamos del apoyo ciudadano en esto y esto, necesitamos que las instituciones rindan cuentas públicamente. Debe ser claro el próximo año ¿cuánto vamos a reducir el delito? Y deben ser claros cuáles son los esfuerzos que se hacen para reducirlo.

Evaluación externa, ojalá el sector privado en todos los países se meta con sectores como las ONG's, se metan a evaluar las políticas públicas de manera permanente porque a esos sectores la opinión pública les creen mucho más que al gobierno, si esos sectores dicen que las cosas están mejorando, la gente siente que está mejorando pero si sale el presidente, el alcalde o el gobernador a decir que está mejorando y solamente aparece a decirlo pero cuando está desmejorando nunca aparece pues nadie le va a volver a creer.

Finalmente, el tema de la participación comunitaria, no solamente para que denuncien, se necesita un ciudadano más activo y cercano a los temas de prevención, que cumpla con los deberes y ahí, parte de la definición que tiene el texto solamente se fundamentó en los derechos y debe ser el concepto de seguridad debe estar orientado a que el Estado garantiza los derechos o un escenario posible donde los ciudadanos disfruten los derechos pero también cumplan con sus deberes; debemos garantizar que los ciudadanos cumplan con los deberes, desde pagar impuestos hasta comportarse de manera adecuada hasta no botar papeles en la calle, es un tema dialéctico, derechos-deberes que debe estar presente en el concepto.

Cumplimiento de metas, evaluar de manera permanente a todas las instituciones. Este es un resultado de una evaluación que hace América Económica a economías de distintos sectores de mejoría en los últimos 3 años, el caso de Bogotá comparado con otras ciudades, en seguridad, calidad de vida, en desarrollo de proyectos para soluciones urbanas y en congestión vehicular, muchos de esos proyectos que no tuvieron que ver con la seguridad mejoraron la seguridad.

Estas son las líneas de acción, justicia cercana al ciudadano, solución pacífica de conflictos; hay que crear estructuras que atiendan temas de manera cotidiana de los ciudadanos, desde la violencia intrafamiliar hasta los conflictos entre particulares, prevención de factores asociados a la violencia, todo el tema de armas, todo el tema de alcohol, atención a grupos vulnerables, en el caso de Colombia, desde luego, desplazados por la violencia, todo el tema de indigencia, todo el tema de jóvenes vinculados en asuntos de consumo de droga y vinculados a violencia, recuperación de espacios públicos deteriorados, fortalecimiento de la policía pero también de la justicia, líneas específicas para atender esto.

Es un trabajo permanente de todas las instituciones; si el presidente está, está el ministro al lado, si el presidente no está y delega en otro comienzan los viceministros y si no están los viceministros comienzan a mandar al secretario y de ahí para abajo ya las cosas no funcionan, si el alcalde no está, pues van los secretarios, va la policía, el único éxito que tuvimos realmente en El Salvador fue con dos municipios, Ilopango y San Martín, del resto de la política que desarrollamos, afortunadamente digo yo, fue engavetada, porque lo único que se quería era mano dura, súper mano dura, casi que la política siguiente era súper mano de hierro, eso no ha funcionado, se requieren las dos cosas, prevención, control.

Fortalecimiento de la justicia punitiva, cuántas veces hemos oído a los políticos y a todo el mundo de que las cárceles son las universidades del delito y ¿qué se ha hecho para acabar con esas universidades? Muy poquito, desde las cárceles se gobierna el crimen y hay que comenzar, son programas de 8 ó 10 años, eso no es de un año, no hay suficiente plata para construir las cárceles, hay que tener planes de largo aliento, hay que fortalecer a la justicia.

Cada sociedad se da la seguridad de que está dispuesta a pagar, la plata sale de los impuestos no sale de ningún otro lado. Coordinación interinstitucional, todos, concejos, comités, lo que quieran, pero el liderazgo, lo que se discute en estos comités se afina y se aplica y se evalúa.

Son las dos cosas, por eso un poco el título entre lo preventivo y el control, la invitación que hago es a ver el documento no como un documento que nos sirve para mirar, para ir a ver y aplicar una política nueva, sino para mirar qué estamos haciendo y qué de ese documento nos recomienda podemos ir fortaleciendo desde el punto de vista de la política, el avance es importantísimo a nivel de América Latina, esa disyuntiva entre seguridad y derechos humanos con este documento se subsana, y establece una relación clara de derechos y seguridad y son políticas o las recomendaciones que hace el documento son líneas de acción y que nos permiten ir elaborando paulatinamente políticas integrales.

Si tuviésemos la oportunidad, como gobiernos, de decir, denme un año, no hagamos nada este año, todo el mundo quieto mientras que yo elaboro la política los delincuentes no hagan nada mientras que yo elaboro la política, si eso fuera posible, serían más fáciles las cosas, eso no sucede así, desde el primer día que se sienta uno como funcionario tiene que atender el tema de seguridad, desde la primera hora, desde el primer minuto debe atenderlo con urgencia, con lo que tiene, y qué de lo que tiene realmente le puede servir y es un tema de ensayo-error, por eso es que algunos éxitos se pueden estudiar, ya otros pagaron el ensayo-error, porqué no utilizar múltiples experiencias que han dado resultados.

El documento, como sucede con los documentos que uno como docente entrega a las universidades es un documento que debe ser leído por cada uno de nosotros, y que lo que está ahí realmente puede ayudar a fortalecer las políticas de nuestros países, y qué es lo que está por fuera del documento en otros lugares nos puede servir. ¿Es factible realmente mejorar la seguridad? Quien mejora este tema tiene votos, tiene por lo menos asegurado un éxito, pequeño o grande desde el punto de vista político, esto no es solamente de la policía, y con esto no estoy diciendo y quitándole elementos a una institución tan importante como lo es la policía sino que frente al delito ya hoy no podemos trabajar solamente con policía, es más, no podemos seguir trabajando desde el municipio solo, sin tener en cuenta la región, sin tener en cuenta los departamentos y sin tener en cuenta el país, y sin tener en cuenta los otros

países, si hay algo globalizado es la delincuencia, y eso no requiere cumbres de presidentes, esos no requieren tratado de libre comercio, y ahí necesitamos cruzar muchas de las experiencias que se tienen desde Canadá hasta la Patagonia y seguramente algunas experiencias europeas que nos permitan desarrollar políticas integrales que privilegien lo preventivo y que también, desde luego, ejecuten las políticas de control frente al delito y frente a la violencia.

Comentarista-segunda plenaria

Sra. Lucía Dammert

Directora del Programa Seguridad Ciudadana de FLACSO Chile

Pocas veces se lee en temas de seguridad textos donde se dice hay que hacer esto, hay que hacer lo otro, se debe, no se propone, sino que en cada uno de los puntos es una definición que la verdad que ya que algunos países la discutan es todo un avance, la mayoría de los textos son como se quisiera, se propone, y en ese sentido me parece una cosa súper interesante.

Considero que al hablar del tema de la prevención, vale hacer algunos comentarios que podrían ampliar de manera general, lo que la violencia y el aumento de la delincuencia en América Latina, se convierte como en una lupa en la que uno a través de esa lupa puede ver los graves problemas que enfrentan nuestros países, entonces, a través del tema de la delincuencia y la violencia nos damos cuenta de las enormes disparidades del ingreso, nos damos cuenta de los terribles procesos de crecimiento urbano, de los enormes procesos de segregación y fragmentación urbana, pero claro, lamentablemente lo empezamos a ver a través de una cosa que nos afecta diariamente.

En el tema de la seguridad y además, nos empezamos a dar cuenta que son muy pocos o casi ninguno los países de América Latina que han pasado por procesos efectivos de modernización del Estado, entonces, cuando decimos pues lo que tiene que hacer la política preventiva es coordinar los diferentes sectores, es cierto, pero uno va a ver la política agrícola y están en una discusión similar, de cómo hacer para coordinar los diferentes sectores y los diferentes niveles de gobierno, entonces, yo creo que en temas de seguridad

ciudadana, hay que tener dos cuidados: primero criminalizar la política social, y segundo criminalizar la política urbana, porque no falta el alcalde que diga hay que tapar los hoyos de la calle porque eso es más seguro en términos de cuando roban, porque ahora como el tema es el tema de la seguridad, la principal preocupación de la ciudadanía es el tema de la seguridad, corremos el riesgo de que la seguridad sea per se igual a la calidad de vida.

Yo creo que acá, el tema es un tema de calidad de vida donde la seguridad tiene una especificidad, como bien lo menciono antes Carlos Basombrío, hace la gente que comete delitos es un grupo súper acotado de gente en cada uno de nuestros países, no son grupos mayoritarios ni mucho menos, es gente que se aprovecha de los espacios que hay en nuestros países, de la legalidad, del Estado débil, etc., de las policías corruptas, y también de la utilización política de las policías, de la utilización política de las políticas de seguridad, etc., y en ese sentido, yo creo, lo que pude ver del texto, cuando se habla de prevención, pues hay que tener mucho cuidado ¿cómo hacer para no caer en esta línea? Donde al final uno mete un poco más y toda la política del ministerio de obras públicas sustentado en el tema de la seguridad más todo el tema policial más ahora todo el tema militar.

Resulta que ahora, en algunos países, el presupuesto militar se discute en clave de la cantidad del aumento de los mareros, por ejemplo, y uno dice, pero ¿qué tiene que ver eso con el tema militar? Pero bueno, hay una redefinición y yo creo que ahí hay que tener mucho cuidado de meternos en eso.

Antes de entrar al tema preventivo específicamente, hay un tema, Hugo Frühling planteó el tema de los medios de comunicación y la importancia de ellos y la verdad es que sí, es muy importante, yo sí creo que las policías tienen que hacer campaña, no sé si campañas de comprar un slogan y ponerlo pero el esfuerzo que hizo Fernando Raspiglioni en Perú, de poner a la policía se le respeta por todos lados tuvo un impacto, y sin duda, acá en Chile, parte del reconocimiento que hay a Carabineros de Chile es que cada cierto tiempo aparece un Carabinero que acaba de dar a luz un bebé, yo no voy a decir si eso es una estrategia comunicacional clara, pero lo que es evidente, es que

cada cierto tiempo aparece una súper buena noticia de la labor policial, noticias que tu y yo sabemos, que no salen en los medios si uno no las lleva.

En ese sentido, sí creo que el tema de los medios puede ser utilizado en el formato de lo que es posible, los medios tiene su propia agenda, en algunos países una agenda más política que en otros pero sobre todo una agenda de venta que tiene que ver con el tema de la seguridad.

Entrando en el tema de la prevención del delito, me pareció interesante en el texto que pude leer, el tema de la participación de la ciudadanía y extrañé la prevención policial y es esa línea también compleja de lo que decía Hugo hace un minuto atrás, que uno a veces dice, la policía hace control y todos los demás prevención y en realidad hay muchas cosas que hace la policía que son prevención policial, que no tiene que ver nada con el control, los policías caminando por la calle, lo que decía el Ministro, de los programas de que la policía te toca la puerta y te da su número celular, tiene un impacto importante, después los llamas y no te contestan pero lo importante es que la gente siente que tiene un policía cerca, y en realidad, y esto puede ir a una discusión académica que no tiene sentido acá, todos renegamos de la calidad de las policías pero lo que la gente pide es más policía en la calle.

En general, en casi todos los países de América Latina, salvo en algunas excepciones notables, pero en general la gente quiere más policías y yo creo que una de las cosas, es la necesidad de involucrar la prevención policial del delito que se vincula mucho con la prevención situacional pero no necesariamente.

Lo segundo que quiero decir en relación con el tema preventivo, es que en la mayoría de nuestros países lo que más se está haciendo es prevención situacional, alarmas, luces, es una cosa muy rápida, rápidamente inaugura cosas, que son cosas importantes a nivel político, se ven las cosas, cosas importantes para la ciudadanía pero también eso ha traído consecuencias en un aumento de la privatización del problema de la seguridad, porque el gobierno viene y pone 5 focos o 5 mil focos, pero después alguien tiene que

cuidar que esos focos no los rompan. Entonces, hay un fenómeno con el tema de la prevención situacional que yo creo que hay que mirar con mucho detalle.

Este fenómeno de privatización y además por otro lado una sensación de que ahora somos todos, antes éramos todos policías ahora somos todos arquitectos, y ese es un peligro también, porque en realidad, en este tema de la prevención, yo creo que mucho más que en el tema del control, todos decimos que es prioritario en casi todos los países que tienen una política nacional, local o estatal, de seguridad ciudadana, el tema preventivo aparece largamente pero la verdad es que cuando uno va a ver lo que importa, como se ha dicho acá, que es la plata no es suficiente.

Estos son temas situacionales, y eso a mi modo de entender puede generar un problema porque es muy poco, son muy pocas las intervenciones donde hay prevención social, trabajo con jóvenes infractores, ni qué decir, un tema que escapa al tema de la prevención, que es la rehabilitación, que hay un fenómeno de crisis carcelaria en prácticamente en todos los países de nuestra región, nosotros los hemos olvidado, los hemos metido ahí y hemos cerrado la puerta y cuando salen, salen peores, ese es un hecho que yo creo que también se mencionó acá, y sin embargo tampoco hay inversión y en ese sentido las políticas preventivas lo que uno ve y lo que uno teme es ¿hasta qué punto? Como es más difícil de realmente poner en acción las políticas de prevención, lo que se hace, se va por el camino más sencillo, que es entrar por el camino de la prevención situacional.

En ese sentido, yo creo que es bueno e importante, reconocer toda la labor preventiva que generan las policías en términos, sobre todo, de disuasión, etc., y quiero terminar diciendo que el tema de los derechos humanos, en realidad, durante muchos años ha habido una discusión enorme entre derechos humanos y seguridad, como se ha dicho acá, pero hoy en día, cuando uno va a las instituciones policiales de América Latina, yo conozco muchas, los policías tienen un discurso de derechos humanos bien interesante, hoy en día desde las policías se genera toda una reflexión sobre los derechos humanos de ellos, que ellos sienten que además nadie los mira, nadie los acoge, no tienen

ninguna calidad de vida y que es un tema que yo creo que debiera de alguna forma estar, porque en líneas generales, lo que uno ve, lamentablemente es que en la mayoría de las policías de América Latina son súper mal pagadas, no tienen ningún tipo de cobertura de calidad de vida, no tienen vivienda, no tienen jubilación, nada, pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos del país, entonces viven al lado del delincuente que ayer apresaron, y además, hay políticas institucionales del uso de la fuerza abusiva etc., pero además, yo me atrevería a decir que en un porcentaje muy alto, los niveles de formación son tan malos que ni siquiera saben con certeza cómo hacer para atrapar a una persona.

Lo que uno ve cada vez más, es uno de los temas que uno tiene que poner hincapié, si uno quiere una política efectiva de seguridad ciudadana, preventiva y de control, es también en el fortalecimiento de instituciones policiales como la gente, realmente instituciones policiales donde hay un nivel de estructura, no hay una utilización política y donde el tema del enfrentamiento al hecho del monopolio del uso de la fuerza y claramente, a la utilización de la misma tiene que ser un enfrentamiento con cierta responsabilidad política.

Una cosa que pasa cotidianamente y es que la policía detiene a los jóvenes como puede, y lo más interesante es que quien fue destituido fue el encargado de fuerzas especiales, yo creo que tendría que haber sido destituido es el Intendente de la Región Metropolitana que es el que le dijo, señor, usted hace que no lleguen a La Moneda. Con la mejor policía, con una institucionalidad, etc., entonces, quiero decir que las policías muchas veces sienten que son uso y abuso de los grupos políticos y en ese sentido, yo creo que también hay que reconocer ese punto para también ver como uno lo engancha dentro de todas las estrategias de prevención y control.

Comentarista-segunda plenaria

Sr. Gonzalo Vargas

Fundación Paz Ciudadana

Las experiencias mundiales, muestran que las políticas exitosas en reducción de la delincuencia y la inseguridad en general son aquellas que logran superar lo que yo llamo tres falsas dicotomías.

La primera falsa dicotomía es el “trade off” entre derechos humanos y la eficacia del control de la delincuencia que se mencionaba y se discutía en la sesión anterior, creo que las buenas experiencias en el mundo en general de disminuir de manera sustentable la delincuencia y la inseguridad no lo hacen a costa de reducir derechos y garantías. Uno puede ver que efectivamente hay un “trade off”, hay que sacrificar de uno para ganar de la otra en el corto plazo, pero yo no estoy de acuerdo con la afirmación de que en el largo plazo mayores grados de libertad necesariamente implican mayores riesgos de delito, en este caso.

Cuando observamos el panorama internacional vemos precisamente que países donde mejor rige el Estado de Derecho, donde más hay debido proceso, son países donde también la probabilidad de condena del delincuente es más alta, estoy pensando sobre todo en la Europa Occidental, la cantidad de condenas judiciales en relación a lo que indica las encuestas de victimización, que son el nivel del delito, nos muestra que las policías y la justicia son muy eficaces y al mismo tiempo hay un fuerte control de legalidad de lo que hacen las policías, de lo que hace el sistema penitenciario, etc., entonces, creo que desde el punto de vista dinámico del largo plazo, del desarrollo de los países, lo que tenemos es un avance hacia el pleno ejercicio de derechos y garantías de los ciudadanos, sea que estas sean amenazadas por otros ciudadanos, cuyo caso llamamos delito, o sean amenazados por el Estado, por abusos y arbitrariedades de agentes del Estado, en cuyo caso hablamos de violaciones de derechos humanos pero al final ambas son amenazas al mismo ejercicio de derechos de los ciudadanos y por lo tanto, la primera característica de una política exitosa, a mi juicio, es no caer en la falsa dicotomía.

Entre otras razones, entre paréntesis, porque las instituciones responsables del tema de control siempre, y todas las instituciones en realidad, en cualquier ámbito, cualquier persona, cualquier empresa, siempre van a argumentar que requieren de más recursos y de más facultades para mejorar su eficacia.

Una institución o una persona jamás va a poner en el tapete una discusión sobre la propia eficiencia en gestión, en general en América Latina la eficiencia de la justicia de la policía es muy baja, extremadamente baja, me atrevo a decir, y comparto todos los problemas que decía Lucía Dammert, no es casualidad que sea tan baja, pero en general el discurso es de más recursos, más facultades legales, y nosotros vamos a ser más eficaces; no es, capacítennos, mejoren los sueldos y vamos a ser más eficientes, para los respectivos países, hagan el cálculo de cuántos sospechosos son llevados a los tribunales en total dividido por el número de policías activos que tienen los países, nos hemos topado con la sorpresa que hay países donde los policías llevan en promedio a menos de un imputado a los tribunales cada tres meses por policía, uno se hace la pregunta de: qué hace la policía cuando todos los demás tiempos que no está deteniendo a alguien y también puede discutir acerca de la eficiencia de la prevención policial.

Primera falsa dicotomía, los derechos humanos vrs. la eficacia y la persecución penal o la persecución policial.

Segunda falsa dicotomía, la prevención vrs. el control o la represión, muchas de las técnicas efectivas de disminución de delincuencia son combinación de variables de prevención con control, cuando se hace una intervención del espacio público se les pone cámaras de vigilancia de televisión de circuito cerrado de televisión, esas cámaras graban, están produciendo pruebas para el caso en que haya un delito y se le pueda llevar a los tribunales y tener una salida judicial; el espacio público o una cámara de vigilancia que no graba, que no produce pruebas, el delincuente rápidamente aprende que esa cámara de vigilancia es inútil, en el mejor de los términos, inofensiva realmente. Cuando se utilizan los instrumentos de control penal, una libertad vigilada, por ejemplo,

para estimular o fomentar que una persona se someta a un tratamiento de drogas, estamos jugando con la rehabilitación y con el control penal al mismo tiempo. En general, la dicotomía entre una cosa y otra, no es tan clara en los proyectos exitosos.

La tercera falsa dicotomía, me parece que está entre las políticas de corto plazo y las de largo plazo, se sostiene habitualmente que las políticas de represión son de corto plazo, típico discurso, es decir, enfrentamos un incendio, primero apagamos el incendio y después nos preocupamos del resto.

Las políticas represivas no son de corto plazo, porque no se pueden ejecutar en el corto plazo, en Chile, el actual gobierno una de las primeras medidas que tomó fue decretar el aumento de las fuerzas policiales, 6000 nuevos carabineros y 1000 nuevos policías de investigaciones en los próximos cuatro años, eso representa un aumento del 15% de la fuerza policial en 15 años, el impacto que va a tener un aumento del 15% de la fuerza policial no va a ser dramático o no va a ser radical y tampoco va a ser inmediato porque tarda cuatro años, es paulatino, año a año va a ir aumentando pero es un 15% acumulativo.

Cuando se decide construir una nueva cárcel también pasan varios años, en Chile hay un programa de construcción de cárceles lanzado en el año 2000 para 10 nuevos establecimientos penitenciarios que debía estar listo en el 2006, la nueva estrategia plantea como meta que esos 10 nuevos establecimientos van a estar listos en el año 2010, así que nos demoramos 10 años en construir 10 cárceles, y actualmente el ritmo de aumento de población penal es más de una cárcel al año, o sea, en vez de reducir el hacinamiento no somos capaces de mantenerlos siquiera, en cambio si hay estrategias de prevención y rehabilitación que se tienen efecto en el corto plazo, no todas, hay muchas que efectivamente son del largo plazo, pero si hay algunas que tienen impacto en el corto plazo, intervención de espacios públicos es la más evidente.

En general, las estrategias de prevención situacional tienen impacto bastante inmediato, y por eso es que muchas veces se las prefiere, no solamente intervención de espacios públicos sino que horarios de consumo de alcohol, horario de funcionamiento de centros de diversión nocturna, endurecimiento blanco, una cantidad de técnicas de prevención situacional que existen.

Ahora, la parte más difícil y que yo quisiera enfatizar, es la parte de la prevención social de la delincuencia. Es un tema sumamente difícil incluso desde el punto de vista teórico de ¿cuáles son las causas sociales de la delincuencia? Pero sin duda sabemos, por todo el estudio internacional y también las investigaciones que se han hecho en América Latina que la aparición de la violencia y la delincuencia como fenómeno social, no como fenómenos aislados, sino como fenómenos agregados está fuertemente asociado con otras carencias del desarrollo.

Desempleo o subempleo crónico, desescolarización, desorganización social, funcionamiento de la familia, etc., no es cierto, a nuestro juicio, que la pobreza per se, sea causa de delincuencia, la gran mayoría de la gente pobre no delinque y también hay mucha gente que no es pobre y si delinque por lo tanto la asociación hay que tener mucho cuidado con establecer asociaciones de causalidad.

También se puede plantear que la violencia y la delincuencia son causa de pobreza, porque en aquellos barrios o familias donde prevalece la delincuencia prevalece la violencia y muy difícilmente se va a poder superar la condición de pobreza o marginalidad, nos parece más que hablar de pobreza debemos hablar de condiciones de marginalidad o exclusión social que tiene que ver con un tema de integración también normativa simbólica a la sociedad y no solamente de los patrones de consumo de bienes materiales y también tiene que ver con los mecanismos de participación y representación de esas comunidades que pueden ser más expuestas.

Acá, me parece que los grandes enemigos de poder promover la prevención social de la delincuencia, tal vez otra manera de hablar de la prevención o la

promoción de la integración social provienen muchas veces, precisamente, de quienes más promueven esta visión social de enfrentar la delincuencia. Se da por sentado que la prevención es algo superior y no se hace el esfuerzo por demostrar empíricamente su mayor rentabilidad social, nosotros estamos convencidos que la prevención social de la delincuencia es más rentable socialmente, y es más rentable para los contribuyentes también, que solamente un enfoque punitivo, que es necesario pero no suficiente.

Sin embargo, quienes promueven la prevención y la prevención social en particular, en general, suelen hacer muy poco esfuerzo por demostrar la eficacia de esos programas, entonces, hay un discurso pero que no es acompañado por la producción de evidencia. También hay que reconocer que institucionalmente la prevención no tiene sus defensores, en el control existen instituciones y quienes enfrentan un problema van a hacerlo obvio, van a hacer presente en distintas instancias la necesidad de tener más recursos, de implementar nuevos programas, hay alguien a cargo y uno puede aumentar los recursos, las dotaciones o las facultades legales, en cambio, estructuralmente no existen instituciones responsables de la prevención social de la delincuencia y en general tampoco de la rehabilitación y al no existir esas instituciones tampoco existen las personas o los organismos que tengan interés en promover en hacer lobby en la promoción de ese tipo de política.

Me parece entonces que el desafío para nuestros países, estamos muy lejos de poder tener estrategias integrales en general, yo doy por sentado los intereses políticos y el rol de los medios de comunicación, creo que es parte del paisaje, es parte del escenario y que no hay nada muy relevante que uno pueda hacer respecto de eso, si no que hay que tomarlo como hecho de la naturaleza y trabajar sobre la promoción de políticas integrales pero para eso necesitamos avanzar mucho en la línea de los 10 puntos que destacaba Hugo Acero.

Tema III

Eficacia de la ley y funcionamiento de las instituciones

Por: Juan Faroppa

Viceministro del Interior Uruguay

En este valioso documento que se presenta para la discusión, yo creo que esta propuesta del IIDH recoge sin duda los mejores aportes que comienzan a surgir en la región fundamentalmente a partir de los inicios de los años 90 en un proceso complejo de elaboración que ha tenido constantes desarrollos pero que evidentemente aún está abierto y aquí quiero destacar la importancia del camino recorrido, creo que se ha elaborado mucho en materia de conceptualizar una idea de seguridad ciudadana democrática en América Latina y el IIDH sin duda ha contribuido muchísimo para esto y si bien digo que queda mucho por hacer también me parece que es importante valorar todo lo que se ha hecho hasta el momento.

Realmente hace poco más de quince años nuestros países tenían otros temas de debate, se estaban discutiendo transiciones, salidas de las dictaduras a las democracias, fines de guerras civiles en muchos de nuestros países, transiciones de gobiernos autoritarios a gobiernos electos democráticamente y en la medida en que la temática de la seguridad ciudadana comienza a incorporarse entre los temas de mayor preocupación para nuestra gente, para nuestros pueblos es importante, repito, valorar lo que se ha venido haciendo en todo este tiempo para comenzar a definir algunas cosas que ahora nos parecen conocidas, que nos parecen naturales y que creo que costó mucho elaborar.

Con respecto, concretamente al documento, yo creo que es muy bueno que estos aportes puedan ser también el inicio de un nivel de involucramiento mayor por parte de los Estados de la región que se pueda ir avanzando en otro tipo de formulaciones a los efectos de lograr los mayores consensos regionales en esta materia, que si bien tiene particularidades locales y ya se ha hablado mucho de este tema en la mañana de hoy.

Evidentemente hay algunas grandes líneas estratégicas que son comunes y que nos deben involucrar a todos.

Específicamente con lo que tiene que ver con la eficacia de la ley y la represión del infractor, que es el numeral nueve del documento y un poco teniendo en cuenta la temática de esta hora de la tarde a mí se me ocurre hacer algunos breves comentarios porque también entiendo que lo más valioso es poder abrir pronto el debate y conocer las percepciones y las opiniones de quienes están presentes aquí.

En primer lugar, en términos históricos me interesa destacar lo que se podría llamar algo así como una valoración bipolar de la eficacia de la ley en América Latina, valoración bipolar un poco por aquello del trastorno bipolar de una especie de dolencia o de carencia que hemos tenido en América Latina con respecto a la valoración del marco legal de la ley, del derecho, cuál es el papel del derecho? cuál es el rol del derecho? Tema que se ha discutido mucho en la región durante mucho tiempo, ¿qué tipo de derecho?

El derecho formal, el derecho alternativo o uso alternativo del derecho vigente, etc., y fundamentalmente aún hoy, y hoy es un debate que está instalado la eficacia de la ley en dirección de lograr niveles aceptables socialmente, indicadores socialmente aceptables en materia de seguridad ciudadana y en ese sentido esta especie de valoración bipolar nos lleva a enfrentar dos discursos, por un lado el discurso que sostiene que la ley lo puede todo, que la sola transformación del marco jurídico transforma de por sí la realidad y por otro lado, en el polo opuesto la idea de que en definitiva la ley no sirve para nada, que la ley no es nada más que una herramienta para mantener el status quo, que estamos hablando de un orden jurídico, un ordenamiento jurídico que es el reflejo de relaciones históricas de poder desde el punto de vista económico, político, social en nuestra región en el sentido de los cambios que pueden transformar la situación de nuestros países no pasan por la transformación del marco legal.

Yo creo que como en tantas otras cosas evidentemente la ley es una condición suficiente pero no necesaria para esta transformación, me refiero a transformación en relación a sociedades con mayores niveles de desarrollo humano, sociedades más democráticas, más equitativas, más tolerantes, más

solidarias en definitiva. Yo creo que tenemos que revalorizar el valor que la ley tiene para mejorar estos niveles en el sentido de tomar el marco jurídico vigente como las necesarias reglas del juego que deben ser socialmente aceptadas para permitir una mejor convivencia democrática.

Sin lugar a dudas, como decía anteriormente no podemos dejar todo en manos de la ley, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la seguridad ciudadana durante mucho tiempo nuestros países se planteó que transformando la ley resolvíamos los problemas, creando nuevas figuras delictivas, bajando garantías, aumentando las penas, como que con eso milagrosamente resolvíamos el problema, yo creo que a esta altura del partido hemos descubierto que eso no resuelve los problemas pero también hemos descubierto que resulta fundamental contar con un marco jurídico adecuado que se complemente y que se integre con otras estrategias en el marco de una política pública sobre seguridad ciudadana.

El respeto a la ley me refiero a esas reglas del juego, resulta fundamental como uno de los antídotos para uno de los grandes dramas que han vivido y que viven hoy las sociedades latinoamericanas y que es el drama de la impunidad, el discurso de la impunidad lo hemos construido, desgraciadamente en la región vinculado fundamentalmente a las atrocidades cometidas durante los gobiernos militares o cívico militares, la impunidad en el sentido de las gravísimas violaciones a los derechos humanos de un pasado todavía cercano y que en muchos países todavía no se han logrado resolver, sin embargo, ese mismo discurso de la impunidad yo creo que es perfectamente trasladable al día de hoy y a nuestra actual realidad.

Yo creo que la percepción de la impunidad o experimentar la impunidad por parte de amplios sectores de nuestros países, de nuestros pueblos, tiene una consecuencia nefasta en lo que tiene que ver con la propia credibilidad de las instituciones democráticas, hoy ya se avanzó en esa situación, en la medida en que nuestras democracias no pueden al menos transmitir la certeza de que nadie, sea cual sea su situación social, su ubicación política, sus recursos

económicos, cual sea su nivel de poder real en definitiva va a quedar fuera de la aplicación de la norma, de la aplicación de la ley.

Que la ley se aplique en forma igual para todos yo creo que no resulta una ingenuidad sino que es un requisito para comenzar a avanzar en cualquier dirección, aún sin argumentar o sin proponer la reforma del orden jurídico vigente, yo creo que si nuestras democracias no son capaces de aplicar el orden jurídico construido durante tantos años en nuestro continente es absolutamente impensable pensar en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la aplicación entonces del principio de igualdad ante la ley consagrado en prácticamente en todos nuestros textos constitucionales, por no decir en todos, resulta un requisito fundamental, y repito, no lo estoy planteando como un alegato ingenuo ni voluntarista, creo que es el punto de apoyo, si no partimos de esa base es poco lo que podemos hacer en cualquier otro tipo de desarrollo en materia de políticas públicas sobre seguridad ciudadana.

Además, fundamentalmente porque cuando existe impunidad quienes más sufren las consecuencias son los sectores menos favorecidos de nuestras sociedades, aquellos sectores que solamente tienen el paraguas de un Estado que cumple adecuadamente con sus funciones y un sistema que aplica, al menos, igualitariamente las reglas de juego que han sido aprobadas durante todo este tiempo y como también, muy bien se dijo aquí, creo que lo decía Carlos Basombrío hoy más temprano, pero tiene que ver con la aplicación real de todos los instrumentos que tienen que ver con el cumplimiento de de la norma, desde las normas penales hasta las normas tributarias, hasta las propias reglas de convivencia cotidiana, desde la aplicación de las normas de tránsito a las que establecen dónde debo arrojar la basura en mi barrio hasta las normas sobre cristalinidad y transparencia en el gobierno o las normas que establecen sanciones frente a determinado tipo de delito.

La lucha contra la impunidad, en definitiva, y la lucha por la aplicación de principios de legalidad y del principio de igualdad ante la ley resulta una limitación clara al ejercicio abusivo del poder, y ¿qué otra cosa es la historia del

desarrollo de los derechos humanos? Sino la construcción que los pueblos han ido realizando en forma paciente, con grandes sacrificios, con grandes tragedias en muchos casos para imponer diques o límites al ejercicio abusivo del poder.

Puedo presumir que este tema da para discutirlo mucho más y no para dejarlo así tirado, pero en definitiva, la sensación de impunidad que siempre hemos criticado con respecto a las conductas o las acciones de agentes de nuestros tristemente recordados gobiernos dictatoriales la podemos trasladar perfectamente frente a esa sensación de desprotección que sobretodo tienen aquellos sectores más humildes y más desfavorecidos, repito, de nuestra población frente a la falta de respuesta por parte del Estado ante conductas de terceros que dañan derechos de cada uno de nosotros.

Por otro lado, estamos hablando no de cualquier ley, obviamente estamos hablando de leyes elaboradas dentro de un sistema democrático y con un enfoque de derechos humanos como una parte también esencial de todo este discurso partiendo de la base del derecho internacional de los derechos humanos como un orden constitucional supranacional que deba regirnos a todos. Las leyes internas que no respeten ese orden jurídico internacional no son normas que nos permitan avanzar de profundizar las relaciones democráticas en nuestros países.

Por lo tanto, eso nos lleva también a profundizar la elaboración de un marco jurídico internacional que tenga que ver también con normas sobre seguridad ciudadana y que tenga que ver con cooperación internacional desde el punto de vista judicial, desde el punto de vista policial que faciliten y que promuevan el combate a todo tipo de crimen pero fundamentalmente al crimen organizado que se ha globalizado antes que la economía o junto con la economía y también lograr enfrentar este nuevo orden internacional donde la capacidad de los Estados de constituirse en herramientas para la resolución de conflictos dentro de sus propios territorios se va desdibujando cada vez más por la presencia de grandes grupos económicos, multinacionales, transnacionales, etc.

También tiene que ver el tema de la eficacia de la ley con el Estado sometido a la ley, esto es con la vigencia del Estado de Derecho, si el Estado no actúa dentro del marco de la ley no tiene capacidad ni legitimidad para poder exigir el cumplimiento de la ley y esto tiene que ver fundamentalmente con el aspecto de los límites de la intervención del Estado en aquellas materias que tienen que ver con la seguridad ciudadana, yo creo que aquí tenemos que volver a la imagen de los delicados equilibrios entre potestades y controles, yo creo que las instituciones del Estado que tienen que ver directamente con intervenciones en materia de seguridad ciudadana tiene que tener las suficientes potestades legales, facultades, atribuciones como para poder cumplir eficazmente sus cometidos y a la vez en la misma ley aquellos controles que permitan prevenir y en su caso sancionar como corresponda cualquier abuso o desvío de poder.

Yo creo, un poco para terminar y tratando de transmitir algunas ideas que estamos tratando de consolidar en nuestro país que los aspectos normativos, los que tienen que ver con la ley y con el cumplimiento de la ley deben integrarse en una política de seguridad ciudadana en forma armónica con los aspectos institucionales y operativos y con los aspectos preventivos, es decir, yo creo que no puede haber una política de seguridad ciudadana que no implemente en forma simultánea acciones tanto en el área institucional operativa en el área legislativa o normativa y en el área preventiva.

En el área operativa institucional evidentemente tiene que ver con qué tipo de instituciones son las que tienen a cargo intervenciones en materia de seguridad ciudadana, por ejemplo, ¿qué organización tienen nuestras policías? ¿Cómo se selecciona el personal? ¿Cómo se lo capacita? ¿Qué tipo de sistema de ascensos? ¿Qué tipo de despliegue tanto funcional como territorial? ¿Qué tipo de apoyo de tipo logístico en materia de transporte, en materia de comunicación, de equipamiento en general? ¿Qué tipo de eficacia podemos reclamar en este caso de la institución policial? Podríamos integrar también al sistema de administración de justicia en general, el sistema penitenciario, etc., y en este punto la responsabilidad del poder ejecutivo es fundamental, quienes integramos determinado tipo de instituciones de gobierno en este tipo de aspectos institucionales y operativos tenemos una responsabilidad primaria, en

el otro extremo lo que yo le llamo los aspectos preventivos, evidentemente son aquellos aspectos de una política de seguridad ciudadana donde la institución policial tiene un papel importante para cumplir pero es un integrante más, es un actor más de una serie de medidas interinstitucionales e integrales donde debe necesariamente vincularse otros organismos del Estado que tienen competencia con algunos elementos que indirectamente inciden sobre las condiciones de seguridad y donde también desde el punto de vista preventivo se incorpora la participación de la sociedad civil a través de sus distintas formas y en el centro el aspecto normativo de la legislación donde los niveles de consenso, social y político deben ser mayores en la medida que las normas, las leyes que deben regular la seguridad ciudadana desde mi punto de vista y partiendo de lo que aquí ya se ha dicho de las políticas sostenibles y sustentables en materia de seguridad ciudadana que necesariamente deben referirse a periodos extensos deben gozar de los mayores niveles de acuerdo, de consenso democrático que tiene que ver con las normas penales tanto las sustantivas como las procesales que tienen que ver con las normas que rigen a la institución policial, la ley orgánica policial y las leyes que rigen los procedimientos policiales, etc.,

En definitiva era eso lo que quería aportar creo que el equilibrio que está logrado en este documento en cuanto a los distintos elementos que deben ser tenidos en cuenta en una política de seguridad ciudadana incorpora adecuadamente y sabiamente este elemento de eficacia de la ley en lo que debe ser una política integral que nos permita, como decía anteriormente, articular acciones en distintas áreas de la realidad de las políticas de seguridad ciudadana que no son unas más importantes que otras, que necesariamente se reclaman y se necesitan unas con otras porque la única forma, me parece a mí, que podemos implementar con éxito una política de seguridad pública en materia de seguridad ciudadana es desde esta perspectiva integral que permita mantener estos delicados equilibrios entre distintos factores que están en juego.

Comentarista de la tercera plenaria

Sr. Santiago Escobar

Consultor Experto en temas de Seguridad y Defensa Chile

La eficacia de la ley desde un punto de vista más amplio, más sistémico de la eficacia del Estado, creo que no es un tema de empiria si no de doctrina, por ejemplo, el promedio en que un carabinero somete a la justicia a una persona, es un indicativo no creo necesariamente de fracaso podría ser perfectamente de éxito.

Porque desde el punto de vista del funcionamiento de un Estado democrático la eficiencia no se mide por cuánta fuerza aplico si no por una propensión a la austeridad en el uso de la fuerza y entonces de la misma manera que uno pide austeridad fiscal en el pacto fiscal pide también que las instituciones del Estado sean austeras en el uso de la fuerza; no que no sean eficientes pero que sean austeras, por lo tanto, la austeridad en el uso de la fuerza tiene también una manifestación en la eficiencia y esa es la óptica con la cual a mi me interesa analizar el tema de la eficacia en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Por supuesto que desde el punto de vista jurídico, la visión más normativa desde el punto de vista jurídico, la eficacia es una condición de validez de una norma jurídica, una norma jurídica no es válida solamente porque está vigente, si no que es válida también porque hay un acatamiento de la sociedad y es una condición de validez de todo el sistema jurídico que las normas sean acatadas por sus ciudadanos y por lo tanto hay una relación que es sistémica entre validez, eficacia y legitimidad y entonces a lo que nos lleva en primer lugar este tema es a un tema a que el manejo de la eficacia y la fortaleza de las instituciones es un tema sistémico de gobierno y el gobierno son decisiones en público y entonces estamos en un ámbito que es sustantiva del Estado de Derecho.

Yo creo que está de más detenerse mucho rato en una cuestión que me parece importante sí, mencionar, y es que los requerimientos políticos de un gobierno moderno entre los requerimientos políticos básicos en este gobierno moderno que viene sustrayéndose a la acción en determinadas áreas, incluso las áreas

de seguridad donde se privatizan áreas específicas que tradicionalmente estaban o se externalizan áreas específicas como el sistema penitenciario, por ejemplo, o se someten a sistemas arbitrales de voluntad de las partes, ámbitos que antes estaban sometidos básicamente a la competencia y a la acción directa del Estado. El que las instituciones fuertes, para referirme a algo que en la mañana planteaba Hugo Frühling, tiene que ver con rutinas administrativas asentadas, en primer lugar. En segundo lugar, consensos organizativos claros al interior de esas organizaciones y en tercer lugar, principios de responsabilidad perfectamente atribuidas a esas organizaciones.

Eso es un elemento central del funcionamiento de las instituciones en el área de la seguridad, y ¿qué significa eso? Hoy día, tenemos protocolos de información que se manejan, por ejemplo, que manejan las policías, los temas policiales de calle, los temas que se resuelven en la detención de un delincuente, por ejemplo, o en la eficiencia de un proceso operativo encuentran su verdad en frío en los sistemas y en los protocolos administrativos donde la ciudadanía tiene la oportunidad de hacer el control democrático, donde se puede hacer la revisión sobre la eficiencia en los resultados y las metas y entonces yo diría que uno de los primeros temas en el gobierno de la seguridad es poner en forma, en sintonía, en armonía, los sistemas de administración, los consensos organizativos de una manera clara y en tercer lugar el principio de la responsabilidad para ser atribuido.

Y si uno dice cuál es el mayor defecto que puede tener esa estructura institucional, es el mando político difuso, es decir, la doble dependencia, los ámbitos de competencia poco clara que inhiben la posibilidad de perseguir responsabilidades o de atribuir respaldo por decisiones específicas.

Dentro de esto de las instituciones y de los consensos importantes yo creo que hay un tema sustancial para empezar a discutir en democracia hoy día y que tiene que ver fundamentalmente con el actuar coherente entre los poderes del Estado. Los gobiernos necesitan crecientemente de un sistema de seguimiento sobre la actuación coherente de los poderes del Estado. Oficinas, sistemas de seguimiento, análisis, diálogo, sistemas de escuchamiento que permitan

coordinar, acercar un sentido común del gobierno moderno que se dice y se repite que es sistémico pero que requiere de estos puntos y entonces análisis prelegislativo mucho más profundos, sistemas de consulta además con los actores sociales involucrados mucho más profundos pero además una revisión mucho más profunda y sincrónica de lo que están haciendo los poderes en el ámbito que nos interesa, en este caso la seguridad ciudadana.

¿Qué hace la Corte Suprema y el Poder Judicial? ¿Qué hace el sistema penitenciario? ¿Qué hace el Congreso? ¿Cómo debate? Hoy día la velocidad con que funciona la política, la implantación de una ley es muy lenta para el acontecer social y entonces el debate legislativo es un tema muy relevante sobre el cual hay que poner un sentido común y yo creo que este sentido común es un sentido de proceso; quiero referirme muy brevemente a tres ámbitos que me parecen esenciales y que han sido tocados pero que a mí me parece importante resaltar.

El primero es que hay un tema de comunicación y proceso social que tenemos que atender, comunicación, no en el sentido de publicidad, de propaganda o de escrito o de conectarse, comunicación en un sentido más profundo para entender que la política está haciendo un proceso, un funjo que obliga al diseño de políticas mucho más profundas en este campo, con todo respeto de los amigos bolivianos que quiero referirme a lo siguiente, tuve oportunidad, a principios de los 90 de ir al Chapare en la época en que estaba militarizado y viajar con el Presidente del Sindicato de Trabajadores del trópico de Cochabamba, el presidente en ese entonces, don Evo Morales, actualmente Presidente de la República, y ver cómo un líder se vinculaba, primero hablando en el idioma vernáculo pero en segundo lugar, qué es lo que ocurría en el Chapare mientras el Estado cercaba, militarizaba la zona y ponía una serie de obstáculos al funcionamiento del cultivo cocalero en la zona que tiene una actividad legal, había un proceso de adaptación en la sociedad y eran dos mundos que no se comunicaban, esos dos mundos que no se comunicaban se expresan perfectamente las políticas comunicacionales y por eso pedía disculpas, porque hay un folleto del nuevo Ministerio que es muy ilustrativo, esta es la policía comunitaria y este es el enfoque de la policía comunitaria, esa

señora que hay ahí solita, rodeada de policías que están formados en realidad en mi imagen para Bolivia de lo que yo conocí en esa época y lo que vi era al revés, a mí me hubiera gustado más ver un policía sentado en medio de una comunidad con muchas señoras como estas porque al fin y al cabo nadie se niega a ayudar a una anciana de esa naturaleza, lo que quiero decir es que estamos en un mundo de comunicación que no tiene que ver con la publicidad si no que tiene que ver con el sentido de conexión porque el flujo de la sociedad y el flujo sobre los temas de seguridad ciudadana es una pauta muy fragmentada por el delito cotidiano, por ejemplo, y en segundo lugar por las emociones, aquí hay una pauta emotiva que es lo que le impide a las autoridades entender que cuando lo que hace la intermediación de prensa es simplemente captar emociones y no tiene pauta, esto es un flujo y por lo tanto entonces, ninguna política pública puede prescindir, y menos la de seguridad de esos contenidos comunicacionales basales que son formación, información, y que incluye derecho social a la información, que incluye formación de precidadanía y que en general es acceso al conocimiento y a las fuentes de información y de memoria institucional que tienen las organizaciones del Estado.

Ahí hay un tema en el cual hay que profundizar y las políticas públicas tienen que profundizar en el sentido de este vínculo.

Segundo tema que me parece muy importante para la eficiencia sistémica de la ley y la fortaleza de las instituciones es que las acciones humanas aún pasan en un espacio físico, ocurren en un espacio físico, con una sala como esta, la calle, etc., y por lo tanto entonces, el flujo social fragmentado emocional con la profunda desconfianza que caracteriza por ejemplo las relaciones entre ciudadano y Estado, las distancias se produce en un espacio, en un territorio y por cierto, hay delitos en red y toda una cosa muy moderna pero lo esencial del flujo emocional en materia de seguridad ciudadana se produce en los territorios y entonces el concepto de lo que es el espacio público, su definición que supone muchas cosas culturales a las que se ha estado refiriendo Hugo Acero en su excelente exposición de la mañana, que es, trabajar conceptos, incluso de cultura del ocio, cultura de la manifestación y cultura de la protesta, cultura

de la exclusión, cultura de la apropiación o expropiación de los espacios públicos, es decir, cómo vamos a tratar esta mancha que es lo urbano y que es uno de los temas de la seguridad ciudadana y entonces, la intervención práctica sobre lo urbano es un tema y es cierto lo que decía Lucía Dammert, no todos podemos transformarnos en arquitectos pero lo peor es que hiciéramos ejercicios de ley y de eficiencia sobre conceptos operativos, además en abstracto y no tuviéramos en cuenta lo que son nuestros entornos especiales, por ejemplo lo que decía Guaracy Mingardi, comentando hace un rato, si uno parte de un punto en Sao Paulo y sigue una cuadrícula no llega a ninguna parte porque hay cerros, hay calles y en otras partes no. Por lo tanto, aquí hay un principio donde velocidad, especialidad, conectividad y trayectos son temas centrales y son temas de estudio en vínculo con lo operativo en el flujo por lo operativo.

Conversaba recién con el General Smith, que un oficial con el conocimiento que tiene una vez que se sale de su institución, no tenga un espacio al cual referir toda la experiencia respecto de estos temas en una ciudad como Santiago, por ejemplo, que está siendo tremendamente fracturada por las intervenciones físicas, es un tema de fondo y eso es una experiencia que tendríamos, yo diría, que asumir para ver ¿cuáles son? ¿Qué pasó con Caracas? ¿Qué está pasando en Lima? ¿Qué está pasando en Santiago? ¿Qué está pasando en las otras capitales de la región? Porque hay experiencias que podemos compartir.

Finalmente, lo técnico y lo operativo que me lleva, además, al tema de la prevención, yo diría que es verdad que la eficiencia en la coordinación intersectorial nos lleva a mejoramientos operativos pero hay un requisito básico esencial que tiene que estar presente en el ejercicio gubernamental, es un tema de doctrina a mi modo de entender, que tiene que ver con la responsabilidad, con la especificidad de las funciones, etc., y es que lo técnico es derivado del conocimiento y el conocimiento implica un diagnóstico deteniendo el mundo; es requisito de la administración moderna introducir mecanismos de corrección e innovación en procesos, instantes de reflexión y

corrección y esos son en el área administrativa, no en el área operativa, porque en la operativa no hay vuelta, hay que ir al objetivo central.

Ese conocimiento adquirido de esa manera, como un flujo además para innovación y determinar ¿qué policía? Con ¿qué instrumento? Para ¿qué objetivo? No es un tema de las policías, es un tema del gobierno civil, es una decisión al interior de un concepto de manejo institucional del Estado Democrático, tiene momentos delegatorios pero tiene una responsabilidad esencial en su diseño estratégico y eso es civil, y eso nos lleva básicamente de manera muy telegráfica a que la eficacia de las instituciones y de la ley.

En primer lugar, en una sociedad democrática con austeridad en el uso de la fuerza o con propensión a la austeridad en el uso de la fuerza, que no se ensaña con el delito si no que genera drasticidad frente al delito, pero la eficiencia operativa focalizada requiere fundamentalmente de algo que Hugo Acero ha insistido mucho, cuando uno asume el gobierno de algo tiene que responder, o sea, tienen que ponerse a discutir como jefe de la seguridad de la ciudad la situación de los jóvenes, eso no es del ministerio de seguridad, delito juvenil, delito reprimido, no hay vuelta, ya discutiremos en otras sedes este tema, pero no son temas consecutivos, son temas simultáneos y entonces todo lo que es la formación de precidadanía, formación de conocimientos y formación es un proceso constante que necesita educar las ferrositas de las sociedades modernas e incluso de los jóvenes, los mayores delitos y las mayores atrocidades que tenemos en América Latina son entre gente entre los 15 y 16 años y los 35, es decir, como decían los romanos en la edad de las ferrositas, es decir, cuando uno vive al borde, vive buscando el riesgo, buscando la adrenalina, es parte del desarrollo y el tema de la formación responsable es un tema que viene antes y no corresponde al tema del área de la seguridad ciudadana exclusivamente, nosotros podemos desde el área de la seguridad ciudadana generar los conceptos de prevención del riesgo mediante la acción anticipatoria que hay que hacer pero está en el sistema educativo, está en la escolaridad, está en el interior de los hogares, está en los barrios, está en los diseños urbanos, son inclusivos, exclusivos y está en incluso en el

ideario cultural con el cual se mueve la ferrosita de nuestras sociedades que son todavía muy jóvenes en torno al ocio y al entretenimiento.

A nosotros nos gusta que nos digan que América Latina es el continente donde se pasa bien, se baila, se farrea, en fin, pero tenemos una tendencia de entregarle el ocio y el entretenimiento a los delincuentes, se lo hemos entregado a los delincuentes desde el punto de vista del orden o de la información doctrinaria sobre estos temas hemos terminado con esto, básicamente pensando como en una sociedad absolutamente productivista, entrarle a los números al interior de esto significa un trabajo de memoria institucional, yo diría, por lo más básico, el Pacto Constitucional no es solamente un pacto político sino una cosa práctica, yo soy un ciudadano y tengo tales derechos, para tener tales derechos tengo que acreditarme como tal, si uno quiere entrar aquí, uno dice, mire, yo soy invitado, le dicen, está en una lista; no, no estoy en una lista, si yo soy ciudadano y no tengo cédula de identidad o no tengo nada parecido a una cédula de identidad; si yo soy ciudadano y puedo esconderme en la cárcel luego de cometer un delito estoy prácticamente al margen de lo que sería el funcionamiento de una sociedad normal.

Tema IV

La Cooperación Regional y la Seguridad

Por: Felipe Harvoe

Subsecretario Ministerio de Interior Chile

En primer lugar quisiera agradecer la invitación que me hiciera el IIDH y Proyectamérica para participar de este importante seminario, segundo lugar quisiera también referirme a algunos aspectos en orden a la cooperación regional en materias propias de la seguridad.

Hoy día el mundo con más de 6 mil millones de habitantes, muchos de ellos viviendo en grandes ciudades requiere de fortalecer los procesos de integración con el objetivo de prever situaciones que puedan poner en riesgo la tranquilidad o la seguridad interior de cada uno de los países, en ese sentido entonces, con una especial relevancia la interrelación de los países en orden a

establecer medidas de carácter integral que tengan por objetivo producir las tasas de criminalidad o controlar flagelos que hoy día son multinacionales.

La globalización junto con aparejar un conjunto de beneficios desde el punto de vista social, cultural, económico, también político, apareja la globalización también de las conductas antisociales, de las conductas delictivas, es de observar como en algunos países los delincuentes van aprendiendo los ejemplos de otros tipos delictivos en países vecinos o en países de otras regiones, en tal sentido entonces, la posibilidad de intercambiar experiencias sobre la base de los conocimientos de aquellos países que han vivido fenómenos delictivos con anterioridad resulta fundamental, y cuando me refiero a intercambio de experiencias no solo es en el ámbito del control que quizás es la que más ha proliferado desde el punto de vista práctico, el intercambio policial, el intercambio de técnicas de investigación, el intercambio muchas veces de información destinada al control sea de migraciones o sea de fenómenos delictivos, sino también me refiero a las capacidades políticas para implementar estrategias integrales de seguridad.

El tratamiento del delito como tal y el delincuente como actor fundamental, requiere necesariamente de tratamientos integrales y muchas veces tomar en consideración aspectos relativos a los entornos en los cuales se desenvuelve, en este sentido, entonces, a modo de ejemplo, pudiésemos anotar que la experiencia internacional en materia de robo con fuerza, en países como Brasil, o también Colombia, resulta fundamentales a la hora de poder de una u otra forma aplicar nuevas estrategias tanto de prevención como de control en los dos países.

La posibilidad de intercambiar experiencias sobre la base de elementos comunes, pero también de las particularidades de cada uno de los países resulta entonces importante para el éxito de las políticas públicas. Nuestra región con particularidades cada una de los países tiene algunos elementos comunes que permiten de una u otra forma identificar problemas comunes, la marginalidad, la incapacidad de nuestros Estados de dar satisfacción oportuna y apropiada a las necesidades básicas de un grupo de ciudadanos, la

marginalidad urbana, la exclusión social son quizás alguno de los aspectos que de uno u otra forma también es necesario enfrentar desde el punto de vista de las políticas públicas de seguridad entendida en términos integrales como la prevención, si somos capaces de establecer políticas sociales destinadas a disminuir los aspectos propios de la exclusión social, de la exclusión urbana, otorgar oportunidades, disminuir las condiciones de riesgo asociado al delito, estaremos como decimos siempre, cerrando el flujo de entrada de un conjunto de ciudadanos a la actividad al delito.

Y en ese sentido, nuestros países al intercambiar experiencias bastante interesantes, no se tratan de securitizar las políticas sociales sino de socializar las políticas de seguridad, entendiéndolo, insisto, en la necesidad de dar un tratamiento integral a este fenómeno. La delincuencia como fenómeno y el delincuente como actor utilizan muchas veces los territorios con el objetivo de lograr sus fines, la consecución finalmente de un delito o de un conjunto de ellos, es deber de los Estados establecer intercambios de información necesario en el ámbito del control para evitar que nuestros territorios sean utilizados como espacios delictuales o bien como paso de ciertas actividades delictuales, y es ahí donde en caso particular de nuestro país resulta relevante la relación permanente con nuestros países limítrofes, Argentina, Perú, Bolivia, la cooperación creciente en esta materia permite y debe permitirnos aún más ir enfrentando este tipo de fenómenos desde el punto de vista del intercambio de información y también del control.

Por otro lado, el establecer sistemas de intercambio de información permanente y oportuna resulta gravitante para el éxito de cualquier política pública en materia de seguridad, es por ello que recientemente su Excelencia, la Presidenta de la República ha lanzado una estrategia nacional de seguridad pública, un instrumento de gestión que tiene por objeto hacerse cargo de el fenómeno del delito en su integralidad, y en ese marco, de la nueva estrategia nacional de seguridad pública, se contempla como uno de los aspectos transversales de cada uno de los ejes estratégicos la cooperación internacional.

La posibilidad de intercambiar experiencias sobre la base de diagnóstico nos parece interesante pero más apropiado aún nos parece, y así está consignado en este instrumento de gestión, la necesidad de fortalecer a aquellos espacios multilaterales y también aquellos bilaterales en orden a adoptar medidas concretas para la disminución de los riesgos delictuales. Con Argentina, por ejemplo, tenemos un equipo de trabajo en virtud del cual se ha enfrentado de manera constante y permanente el robo de vehículos, el tránsito de personas, intercambio de bases de datos de nuestros delincuentes habituales, para no transformarnos en exportador de un producto no tradicional, en consecuencia, avanzar.

En primer lugar, con aquellos que están al lado de nuestro país resulta básico para establecer territorios si no libres a lo menos controlado desde el punto de vista delictual, pero de igual forma, resulta relevante el intercambio de información con países de regiones diversas, hace unos días atrás, me entrevistaba con un embajador de nuestro país ante un país europeo y me comunicaba la necesidad de crear vínculos con las autoridades políticas y policiales en el ámbito de la seguridad en dicho país toda vez que al proliferación de ciudadanos chilenos realizando o cometiendo delitos en dicho país está poniendo en riesgo el libre tránsito de personas y se estaba estudiando en algún minuto la posibilidad de establecer cierto tipo de restricciones.

Obviamente ahí el intercambio de información resulta básico, cuando observamos que determinados tipos de personas, una minoría pero constante y permanente realiza sus trayectos entre nuestro país y aquél, tenemos entonces la obligación de informar para efectos de evitar la proliferación de este traslado o esta exportación binacional recíproca de actividades y de delincuentes.

Otro aspecto que resulta relevante, sin duda en materia de intercambio de experiencias y cooperación regional, es lo que hice relación con las técnicas, con las técnicas desde el punto de vista de la investigación y con las técnicas desde el punto de vista de la acción policial, la posibilidad de intercambiar experiencias en esta materia resulta interesante. Con anterioridad a este cargo,

durante el gobierno del Presidente Lagos me correspondió ejercer durante cuatro años como Subsecretario de Carabineros, y Subrogante de Investigaciones, y la verdad de las cosas es que en el marco de un programa de cooperación internacional para policías uniformadas extranjeras se logró establecer un canal de comunicación, un canal de capacitación y de formación conjunta que muchas veces se transformó en un elemento fundamental para la resolución de problemas delictuales ocurridos en países extranjeros, mas de 600 becarios de más de 35 países distintos han pasado por este programa de cooperación internacional.

Situación similar en la Policía de Investigaciones, formadora de muchas oficiales policiales de diferentes países del mundo, y cuando enfrentábamos problemas de un tipo de delito transnacional o bien de delincuentes nacionales que se encontraban en el territorio extranjero o de delincuentes extranjeros que se encontraban en el territorio nacional, las relaciones humanas cultivadas en dichos procesos formativos permitieron de una u otra forma solucionar problemas que por la vía "formal" podrían haberse demorado mucho tiempo, en este sentido, entonces, el intercambio de información, uno, dos el intercambio de experiencias, tres el intercambio de conocimientos desde el punto de vista formativo en técnicas policiales también resulta fundamental a la hora de analizar los aspectos principales de la cooperación regional en materia de seguridad.

Otro aspecto relevante que quizás no sea ni competencia directa dada la autonomía de la institución a cargo es la necesaria cooperación que debe existir entre nuestros ministerios públicos, entre las fiscalías, alguien dijo por ahí que la eficacia de la ley está dada no solo por su capacidad de coacción sino también por su capacidad de persecución y sin duda la posibilidad de perseguir las responsabilidades criminales en los sistemas acusatorios como el que tenemos en nuestro país y como el que tenemos en gran parte de los países de la región resulta fundamental el intercambio de experiencias y el intercambio de información para facilitar procedimientos.

Hay delitos que son naturalmente transnacionales, el tráfico de drogas, la trata de personas, la trata de niños, son algunos los tipos delictivos transnacionales por naturaleza, entender que en un país se produce droga, el otro se utiliza como paso y el tercero como destino es quizás una situación que resulta obvia desde el punto de vista del análisis pero a la hora de establecer canales de comunicación para enfrentar el flagelo en su integralidad se producen situaciones que muchas veces la institucionalidad pública de cada uno de los países recela y evita tener éxitos en estas materias, es por ello que el amén del esfuerzo policial por intercambiar experiencias, información y coordinar procedimientos resulta gravitante también que el ministerio público, que la institución persecutoria desde el punto de vista de la política criminal también tengan intercambio de procedimientos y experiencias.

Nuestra experiencia ha sido bastante buena con países vecinos, hemos tenido una cooperación permanente lo que ha permitido el desbaratamiento de bandas internacional dedicadas tanto al tráfico de drogas como también a la reducción de vehículos robados en un país reducidos en otro que son algunos de los aspectos que también resultan gravitantes.

Información, técnicas de investigación, formación policial, persecución criminal, son algunos de los aspectos relevantes a la hora de hablar de cooperación regional, pero sin duda, algo que esboce por encima, y pretendo finalizar mi intervención con ello, es que resulta más relevante aún el hecho de que como gobiernos e institucionalidades públicas haya una cooperación no solo particular en cada uno de estos ámbitos sino desde el punto de vista de la concepción de las políticas públicas para enfrentar el delito.

En el libro publicado por los expertos John Bayli y Lucía Dammert, quien nos acompaña “Reforma Policial en las Américas” uno puede observar las particularidades propias de la realidad policial y de seguridad de nuestra región, pero tiene un elemento común, un libro conductor, la percepción de las políticas públicas en orden a crecientemente hacerse cargo de la integralidad del fenómeno, cierto es que muchas veces las condiciones políticas de los países condicionan los debates y muchas veces también las decisiones, para mi

colega de la República Oriental del Uruguay debe ser igual que para el que habla mucho más fácil en algún minuto salir con un discurso bastante más duro respecto del delito, que enfrentar las causas del mismo, enfrentar las causas del mismo es de larga data, enfrentar las causas del delito resulta muchas veces incomprensible desde el punto de vista de la política pública inmediata, la ventaja entonces está en que si el intercambio de experiencias en la región nos permite o nos ha permitido tener un diagnóstico común en orden a enfrentar necesariamente las causas de la delincuencia junto con las consecuencias de la misma tenemos que avanzar hacia políticas públicas permanentes de largo plazo que tengan resultados de corto y mediano plazo como la ciudadanía espera pero también que permitan proyectar en la solución de fondo del problema.

Hacernos cargo de la falta de escolarización, de la falta de oportunidades laborales, de la marginalidad, resulta relevante en las políticas públicas de largo plazo. Ahora, esbozar una teoría económica que enseñe de alguna manera, que al decir que tanto el delincuente como el proceso de lucha contra la delincuencia son fenómenos que pueden ser englobados desde el punto de vista de la economía, ya que a través de la prevención social se busca cerrar el flujo de entrada como ya señalaba de nuevas personas a la actividad del delito, teoría de flujos dicen los ingenieros y economistas, con la prevención social otorgamos oportunidades laborales, de emprendimiento, de empleabilidad, escolaridad, aumento de oportunidades, inclusión social, le damos alternativa para que el ciudadano desarrolle de manera lícita su perspectiva de desarrollo personal y familiar, con ello damos entonces el cierre al flujo de entrada de nuevas personas y jóvenes a la actividad del delito.

Con la rehabilitación sea de personas consumidas en drogas o infractores de la ley penal, estamos abriendo el flujo de salida de aquellos que hacen del delito su actividad permanente, con la prevención social cerramos el flujo de entrada, con la rehabilitación abrimos el flujo de salida con lo cual el universo delictual permanente se reduce y permiten que las políticas de control y sanción sean más eficaces toda vez que puedan ser más focalizadas.

La aplicación práctica de las políticas pública para implementarlo requieren necesariamente de una intersectorialidad y eso significa en nuestros países muchas veces realizar cambios culturales en la forma de enfrentar las políticas públicas. Recuerdo cuando en algún momento me tocó conversar con una persona del ministerio de educación y les dije, hagan un levantamiento de los programas que usted tiene que tengan influencia en materia de seguridad, me dijo, usted está equivocado, nosotros no tenemos programas que influyan en materia de seguridad, no entender que en nuestro país el 70% de la población penal ha sido ha sido desertora escolar es no entender que en definitiva las políticas pública deben ser integrales.

Por otra parte, la ventaja entonces de la estrategia nacional de seguridad pública, es que se hace cargo de cada uno de estos aspectos, de la institucionalidad necesaria para enfrentar un fenómeno y aquí en la institucionalidad el rol de la comunidad internacional es gravitante, el intercambio de información que sea además homologable, muchas veces en nuestros países cuando algún extranjero quiere saber ¿cuál es la población nacional? se dirige a un indicador, cuando quiere saber ¿cuál es el índice de producto interno bruto? se dirige a otro indicador, pero cuando quiere saber ¿cuál es la realidad criminal de determinado país?, tiene que dirigirse a lo menos a cuatro o cinco indicadores, porque no es lo mismo la tipología de la información que manejan los ministerios públicos, que manejan las policías, que maneja el gobierno, que maneja los centros de estudio.

Parte importante de buscar alternativas, de homologar información también a nivel internacional para hacer comparaciones reales que permitan ver la realidad delictual regional sobre la base de una información que sea homologable porque solo eso nos permitirá hacer comparaciones diagnósticos comunes y adoptar medidas de políticas públicas que sean más integrales que sean más eficaces y eficientes en el amplio sentido de la palabra.

Esta estrategia también contempla aspectos relativos a la prevención social, ya lo señalaba, prevención situacional, ¿cómo somos capaces de enfrentar el desarrollo urbano en nuestros países? Aglomeración humana en torno a

grandes ciudades porque no hemos sido capaces en general de generar procesos de desarrollo descentralizadores, mayor densidad poblacional, altos niveles de hacinamiento, problemas de convivencia, problemas de violencia y eventualmente problemas de seguridad, entender que los espacios urbanos, además de los impactos ambientales y viales, deben considerar el impacto en seguridad es un aspecto de política pública en materia de seguridad, para cualquiera de los que estamos acá o de mi colega uruguayo, entender que un desarrollo inmobiliario en algún país, ciudad de 1000 viviendas genera un impacto a lo menos de 4000 nuevos usuarios del sistema policial o del sistema de seguridad o del sistema de educación y salud, es necesario para enfrentar esto desde las causas, prevención situacional.

El delincuente muchas veces es un economista práctico, saca cálculos racionales igual que nosotros, si observa que sus condiciones de riesgo de ser sorprendido y sancionado son menores, obviamente le será rentable realizar la actividad delictual y dentro de estos aspectos está la presencia policial, están los factores de iluminación, los factores de evitar los sitios de riesgo, la densidad poblacional, las aglomeraciones, etc.,

Otro aspecto que se hace cargo la estrategia con igual énfasis en lo relativo al control y sanción, para que una ley penal sea eficaz, para que un sistema judicial sea eficiente se requieren mecanismos de control del mismo y en segundo lugar mecanismos de sanción respecto de las conductas consideradas antijurídicas, hacer entender al ciudadano que tal o cual conducta antijurídica no es impune y para ello se requiere del sistema policial, de un sistema judicial y de un sistema sancionatorio carcelario que permita de una u otra forma crear ese aspecto.

Otro eje estratégico es la rehabilitación, sin duda, dar alternativa de rehabilitación a un infractor de ley penal resulta relevante. ¿Dónde ponemos los incentivos de la política criminal? Cuando estamos aumentando las penas privativas de libertad a determinados tipos de delito que parece ser muchas veces desde el punto de vista de la política contingente lo más rentable, lo más popular pero no necesariamente lo más correcto, estamos orientando a la

sociedad a decir que tal y cual persona debe pasar más tiempo privado de libertad, al aumentar las sanciones de privaciones de libertad lo que estamos haciendo desde el punto de vista de fondo es fractura sus redes sociales y por tanto de una u otra forma permitir que su red natural sea fracturada y se relacione cuando salga del centro de reclusión que conoció adentro porque es la única red que tiene, si no le damos alternativas de reinserción y en muchos de nuestros países la propia institucionalización pública resulta gravitante en la exclusión de estas personas, toda vez que por ley muchas veces el Estado está impedido de contratar personas que tengan antecedente penales con lo cual se excluye la posibilidad de reinsertar a un conjunto de personas.

Y finalmente un aspecto que resulta también extremadamente importante y ahí la experiencia internacional también ha sido relevante, es que esta estrategia se hace cargo también de una política pública respecto de las víctimas.

Nos hemos hecho cargo en nuestros países muchas veces del delincuente, del delito, del procedimiento policial y judicial, de la rehabilitación, pero en pocas oportunidades, por lo menos en nuestro país, nos hemos hecho cargo de las víctimas y el drama humano y familiar que significa ser víctima de un delito violento.

Hay organizaciones en diferentes países que han hecho de la victimización una lucha permanente, pero entender que las víctimas puedan siempre opinar desde la razón no es justo, la víctima ha sufrido un shock, un trauma y por lo tanto habla desde su experiencia de víctima, desde el dolor, y aquellos llamados a ejercer políticas públicas o a analizar desde centros de estudio tenemos que aplicarlas desde la razón, pero ello no excluye la necesidad de hacerse cargo del fenómeno de las víctimas y es por eso que nosotros contemplamos una política pública que esté orientada principalmente a hacernos cargo del drama humano que sufren, para que la víctima no se sienta una estadística, para que no sea parte del 0.03% de tal o cual delito, si no para efecto de decir, el sistema se enteró de lo que ocurrió y va en su ayuda porque nos interesa protegerlo a usted sin perjuicio de que el procedimiento judicial vaya avanzando como corresponde.

En todos estos aspectos que hoy día tenemos contemplados en nuestra nueva estrategia nacional de seguridad pública la necesidad de interrelacionarnos es fundamental, no hay mucho que inventar en materia de políticas públicas de seguridad, hay más de lo cual podemos aprender de experiencias, tenemos algunos éxitos, tenemos otras cosas que aprender de experiencias internacionales y sin duda espacios como este permite el intercambio de información de experiencias de contactos destinados de una u otra forma a mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades.

Comentarista cuarta plenaria

Por: Héctor Masquelet

Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad, Secretaría de Seguridad Interior de Argentina

Hay que decir que en materia de cooperación regional, no me refiero a los acuerdos bilaterales, sino en materia de acuerdos multilaterales ha habido varias experiencias, inclusive algunas previas al MERCOSUR en materia de seguridad y una de ellas, para nosotros la más significativa, fue el acuerdo de la triple frontera, porque implicaba un desafío muy grande que asumimos con Paraguay, Brasil y Argentina.

Al abordar una cuestión que afecta para nosotros la seguridad ciudadana, es en muchos casos y se ha visto por parte de la comunidad internacional como un problema ligado más a la seguridad internacional que a la propia seguridad interior, y este acuerdo que silenciosamente sigue su curso y que tiene un funcionamiento regular y que tiene un comando operativo conjunto y que permite una fluida cooperación multilateral es para nosotros una muestra de como algunos con todas las dificultades que implican algunos acuerdos de cooperación pueden llevarse adelante, aún cuando lo que en estos casos nos falta una discusión más profunda de concepciones.

Esto que Felipe se refirió antes y que comparto plenamente, creo que no alcanzan los acuerdos operativos solamente, no alcanza ponerse de acuerdo en un conjunto de intercambios de información, inclusive de acuerdos de acciones conjuntas si uno no avanza progresivamente en acordar una mirada

común en la región respecto al fenómeno delictual, y creo que esto tiene muchísimas implicancias, yo me voy a referir a algunas en particular.

En primer lugar, con el tema de la cooperación, hoy por hoy tenemos en proceso de ratificación por varios países el acuerdo marco de junio del año 2006, el acuerdo marco del MERCOSUR, más los Estados Asociados que permite perfeccionar la implementación de la cooperación que ya venía realizándose en materia de intercambio de información tiene como instrumento el SISME, lo que me parece que es un instrumento con un enorme potencialidad para intercambiar información sobre bienes, personas o inclusive acciones operacionales pero que va a transitar enormes dificultades para su implementación, porque sin duda no hemos avanzado en la región en compatibilizaciones legislativas que van a ser necesarias para poder llevarlo a la práctica en toda su dimensión y que además nos cuesta todavía combinar el intercambio.

En el cual, no solo de las agencias represivas del delito, me refiero de las agencias afectadas directamente al tema de seguridad ciudadana, sino también a los poderes judiciales, a lo que implica a los ministerios públicos y a lo que implica las restricciones que a veces ellos nos imponen en materia de intercambio de información sobre todo aquellas referida a las personas, por lo tanto, creo que teniendo constituciones que reconocen los mismos derechos, constituciones que tenemos que son producto de una misma fuente histórica y que de alguna manera los procesos democráticos en la región nos llevan a procesos similares, creo que esta compatibilización legislativa la vamos a poder llevando adelante progresivamente y nos va a permitir un desarrollo de los mecanismos de intercambio de información e inclusive de operaciones conjuntas.

Por otra parte, es impensable desarrollar políticas de seguridad donde, en la Argentina con los kilómetros de frontera que compartimos con Chile, con Bolivia, con Paraguay, ríos compartidos con Uruguay que si no perfeccionamos los mecanismos de cooperación, va a ser muy difícil afrontar el fenómeno delictual, nosotros siempre decimos que ya no aspiramos a estar tan

organizado como el crimen organizado pero un poco aunque sea va a ser necesario porque de lo contrario afrontar ese tipo de fenómenos es realmente muy complejo.

Y entre esos fenómenos delictuales algunos los ha mencionado Felipe, yo quiero volver sobre eso porque me parece alguna precisiones que para nosotros son muy importantes, algunos fenómenos están ligados a una historia de la región donde Argentina ocupó un rol bastante particular en décadas pasadas y ahora en los últimos también en algunos fenómenos, que es un país receptor de inmigración local, regional, y como tal, todos saben la enorme presencia que tiene de más reciente data la comunidad boliviana, peruana, paraguaya y más antigua data la chilena.

La Argentina junto con Uruguay ha habido fenómenos migratorios, muchos producto del exilio político, aunque también muchos por fenómenos económicos en la región, el problema de los migrantes y de la ilegalidad con que han vivido en la Argentina producto de una torpeza legislativa Argentina, a veces compartida, también, con los países de origen que nos impedía, por prejuicios, por burocracias y a veces por intereses económicos normalizar la situación de esos ciudadanos, nos llevó a expulsarlos a una marginalidad mayor de las que las llevaba la pobreza, a una forma de una marginalidad como una marginación extra, no un suplemento de marginación que los ponía totalmente carentes de cualquier derecho y capacidad de reclamo.

Estas situaciones de expulsión de los mercados legales favorecían la comisión de delitos y hacerlos partícipes de innumerable cantidad de delitos, con un indocumentado el crimen de trata es mucho más sencillo con alguien que está documentado, ya ni siquiera tiene un documento original, es más fácil hacer uno falso, el trabajo es clave, la reducción a la servidumbre son delitos que en Argentina se cometen contra argentinos pero fundamentalmente en muchos casos contra migrantes y para nosotros la cooperación internacional para abordar estos temas es imprescindible, no es solo los delitos de crimen organizado, quizás más espectaculares, hoy tenemos el corredor biocénico con una dificultad de piratas del asfalto que hemos estado abordando en

colaboración con Chile y con Brasil, por el tema de lo que significa el transporte internacional de mercaderías, el tema del contrabando, algunos, pero hay otros fenómenos que tienen un costado muy pegado, muy ligado a la exclusión social y donde víctimas a veces es muy difícil diferenciar partícipes necesarios del delito y víctimas de delito, y si no, pensemos por ejemplo, lo que nos sucede a nosotros con el tráfico de drogas en la frontera, con las comúnmente llamadas mulas y camellos, es casi imposible pensar a quién es partícipe en general de una tentativa al delito de tráfico no pensarlo como una víctima del delito, porque quienes ingestan, muchas veces con riesgo de muerte y cruzan la frontera con niños y luego son sometidos a un proceso penal, francamente es casi imposible no entender que en ese caso quien es partícipe del delito es una propia víctima de la organización criminal.

En síntesis, no tenemos soluciones adecuadas para ese fenómeno, igualamos situaciones que son propias de la marginación y propias de la expulsión social y son llevadas a esas personas a ser partícipes de una organización criminal con quienes son los ideólogos y autores participan prácticamente del mismo tipo penal y no parece razonable y creo que tenemos que pensar cómo abordamos ese tipo de fenómenos porque son fenómenos muy costosos desde lo social y muy costosos económicamente inclusive.

Otro fenómeno por considerar es como casi todos los países de la región, una situación carcelaria desastrosa, esto lo sabemos todos, ¿qué quiere decir esto? Cárceles súper pobladas, en pésimas condiciones y con enormes dificultades para los traslados a lo que nuestro caso particular le sumamos una complejidad mayor, que es la conformación de un país federal, lo cual agrava las cárceles que forman parte de los servicios penitenciarios federales y otras que son parte de los servicios penitenciarios locales, lo cual se pelean provincias para ver ¿quién tiene los presos de quién?

En esa complejidad tenemos mulas, camellos con sus niños detenidos, a veces en contenedores en condiciones precarias, violando cualquier tratado de derechos humanos que se nos pueda llegar a ocurrir.

Esta es una realidad y creo que es una realidad que no admite respuestas solamente locales, las que tenemos que pensar como soluciones a problemas enormemente complejos y que están lejos de desaparecer, sino que recién están en su comienzo, muchos de ellos, y son fenómenos que se van a ir agravando y profundizando al largo del tiempo.

La trata de persona, como lo mencionó Felipe Harboe, es uno de los problemas más serios en la Argentina en este momento, muy graves, en todo el norte argentino hay un problema muy grave de trata, trata de adultos, tanto con fines de explotación sexual como con fines de explotación laboral y trata de niños, tanto con fines del delito de adopción ilegal como en el caso también de prostitución infantil; hay muchos casos verificados y sin cooperación internacional adecuada es imposible abordar la represión de esas organizaciones de trata.

Hoy es mucho lo que se está haciendo a partir de muchos organismos internacionales que están preocupados con el tema de trata pero todavía es muy insuficiente, Argentina no tiene una legislación adecuada para abordar el tema, en este momento están en el Congreso varios proyectos discutiéndose para federalizar el delito porque hasta ahora no estaba tipificado como un delito de trata, por lo tanto, el delito que había era de reducción a la servidumbre, de privación ilegal a la libertad, con algún otro, pero no existía el tipo penal de trata, se está modificando el Código Penal y federalizando el delito lo que va a permitir de alguna manera mejorar el abordaje desde la Argentina pero sin ninguna duda que es totalmente insuficiente el abordaje local de este tipo de temática.

Quería abordar otro tema que me parecía relevante en materia de cooperación internacional, dada la temática que estaba planteada para esta mesa, es el tema de capacitación y formación policial, hay un instrumento en el ámbito del MERCOSUR que todavía es sumamente incipiente que es el Centro de Capacitación Policial del MERCOSUR que es todavía un centro, yo diría, con enormes potencialidades pero prácticamente sin ningún desarrollo. Hoy por hoy es solamente una base de datos de cursos y no más que eso, pero creo que

con esta forma o con otra que se le pueda dar, creo que nosotros debemos encontrar los mecanismos institucionales en la región para encontrar estándares mínimos de calidad en la formación policial y a nosotros que somos país federal y complejo tenemos 27 institutos de formación policial en el país, algunos de alta calidad y otros pésimos, por lo menos estamos tratando en este momento de formular estándares mínimos de calidad dentro de la Argentina pero vemos la necesidad de encontrar estándares comunes con el resto de los países de la región, me parece que nosotros estamos en condiciones de producir lo que ya hizo Europa y que es encontrar calidades mínimas de formación policial, calidades mínimas de capacitación y explotar los recursos compartidos que podemos tener y que nos pueden ayudar a potenciar a todos nuestros institutos de formación.

Comentarista cuarta plenaria

Sr. Arturo Herrera

Director de la Policía Civil de Investigaciones de Chile

Al iniciar esta intervención deseo manifestar como Director General de la Policía de Investigaciones de Chile un afectuoso saludo al alto mando y a todos los integrantes de la institución, el motivo por el cual me permito expresar mis felicitaciones a los promotores de este importante foro de discusión y análisis.

En la policía civil asumimos que la materialización de la seguridad en nuestra sociedad es una variable independiente, interdependiente que no puede alcanzarse prescindiendo de una mirada a nuestro contexto regional, especialmente cuando buscamos progreso, desarrollo a escala humana y gobernabilidad democrática, la creciente interdependencia en nuestros países y la similitud de los procesos que viven nuestras sociedades justifican y demuestran que foros de esta naturaleza constituyen oportunidades que enriquecen el ejercicio de la función policial. En esta breve intervención deseo abordar de manera sintética algunos conceptos que a la luz de la reciente experiencia de la Policía de Investigaciones de Chile representan a nuestro entender, tópicos de gestión que exigen procesos de innovación y por lo mismo, desafíos concretos cuyas respuestas pueden surgir de reuniones fructíferas como estas.

Ya de los años 90 América Latina enfrenta vientos de cambio e importantes estímulos que progresivamente ratifican la necesidad de que sus policías transiten, no solo a su modelo de gestión que asegure mayor eficacia y eficiencia policial ante el sistema penal sino que sucumben depende de cómo actúan y den su contribución a la mantención de un clima de seguridad y tranquilidad social especialmente en sociedades que retoman y consolidan su vocación democrática.

Tendencias en el campo de la seguridad. Cuando los países miembros y asociados en el ámbito de la reunión de ministros del interior del MERCOSUR firmaron en julio del 2001 la Declaración de Asunción sobre seguridad ciudadana la región inició un proceso de ampliación del campo de reflexión y actuación policial creando un espacio para el intercambio de información y experiencias en áreas que uno hoy puede clarificarse como emergentes, como son la seguridad ciudadana y la relación de la policía con su comunidad. De la misma forma, la conformación y consolidación de un foro especializado de intercambio de análisis en estas materias anticipa la obligación de dar respuestas a una sociedad cada vez más exigente en cuanto a mejoras necesarias en el quehacer policial.

Ninguna duda cabe, con el fin de la guerra fría y el impacto de la globalización, los términos del análisis de la seguridad subregional en la última década cambiaron rotundamente el perfil de las exigencias y desafíos para las policías en nuestra América; hoy, las nuevas amenazas y riesgos surgen de complejos problemas sociales de orden transnacional y no de amenazas interestatales como se asumió durante mucho tiempo, haciéndonos eco de un enfoque multinacional y multifacético de la seguridad existen factores criminógenos que hoy juegan un papel relevante y que no se circunscriben en la masificación de la delincuencia común, por el contrario, en la actualidad enfrentamos diversas manifestaciones de inseguridad social e individual contrarias a los derechos de los ciudadanos y que existen y exigen respuestas a las instituciones policiales.

Someramente enunciadas y casi sustentable un enfoque costumbrista las variables que suelen destacarse en el presente son: El aumento de la violencia en toda la región, que queda demostrado, no sólo por las cifras de homicidios y muertes violentas provocadas por la acción criminal o por conflictos no declarados sino también por la violencia psicológica asociada a una mayor victimización y un sentimiento de desprotección o vulnerabilidad frente a la acción de terceros.

Al escenario anterior se agrega también, la creciente privatización de la seguridad, el crimen organizado local y transnacional, la transnacionalidad de la delincuencia organizada espoleada por el tráfico de armas, de drogas, de personas, así como la inmigración ilegal han adquirido una importancia sin precedentes.

En síntesis, podemos afirmar que con la desaparición de un enemigo convencional han aparecido variadas formas de amenazas y que la inseguridad se ha incrementado. Los peligros y riesgos convencionales, según el paradigma y la aproximación que empleemos pero también las distinta a los cuales estamos acostumbrados. Hoy debemos estar alertas y monitorear una gran cantidad de procesos emergentes, de esta forma podemos emplear una educación simple para expresar la tendencia en la región.

Desarrollo socio – político e integración económica es igual a interdependencia e inseguridad no convencional es por ello que la cooperación internacional y la coordinación de las fuerzas policiales en la región son claves para asegurar un flujo oportuno de información y análisis de seguridad e inteligencia. Por cierto, más allá de cualquier cifra que se pueda citar tampoco cabe dudar del hecho palpable de que el delito y la violencia han contribuido a posicionar la inseguridad ciudadana como fenómeno social y político contagiando a toda la región.

La inseguridad, producto de la criminalidad y de elementos asociados representa hoy una seria amenaza a las personas instalándose en la agenda pública de todos los gobiernos de la región, la inseguridad de los ciudadanos

es un plan emergente que se ha instalado para quedarse en nuestras agendas sociales. América Latina tiene una larga tradición de violencia, crimen e inseguridad, diversos estudios coinciden en señalar que nos encontramos en una región más insegura, que hay, por cierto, diversos niveles y factores del problema de inseguridad, que la inseguridad ciudadana se ha vuelto un mal característico de las sociedades urbanas y que se trata de un problema público que afecta a todos en general y de creciente importancia.

En este panorama preocupante, llama la atención la subjetivización de la inseguridad y como consecuencia de ello la emergencia de un tipo de exigencia pública de las policías cuya naturaleza es distinta a la que estamos acostumbrados y que hoy nos interpela progresiva e irremediamente como es la responsabilización y rendición de cuentas en un contexto de demanda de más y mejor seguridad ciudadana.

En efecto, desde la década de los noventa las policías de la región buscamos respuestas a cuestionamientos de diversa índole, en general, derivados de cuadros cada vez más críticos de inseguridad objetiva y subjetiva en nuestros países. Dos datos se oponen a esta sentencia, por un lado, en la mayoría de los países las evaluaciones sobre la actuación de los gobiernos en materia de seguridad no son alentadoras, desde el primer semestre del 2006 en América Latina en promedio sólo un 24% tiene una opinión favorable sobre la actuación de los jefes de gobierno respecto de la criminalidad de su país, por otro lado, el nivel de insatisfacción ciudadana con la democracia tiende a disminuir en los últimos años y ha sido notablemente bajo, 31%

Esto debe ser motivo de preocupación y justificación suficiente como para emprender acciones en el campo de la deontología policial por cuanto es evidente que en la búsqueda de soluciones, las sociedades y sus instituciones pueden ceder a la tentación de dar respuestas populistas y a conformar agendas urgentes y a corto plazo.

En este contexto, las policías son exigidas, a veces, poniendo en riesgo la calidad, la imparcialidad y la transparencia de los procedimientos, en definitiva,

la legitimidad de sus actuaciones. Cuando la democracia es vista o calificada como débil surge la añoranza autoritaria, la demanda de leyes más duras, el riesgo de la militarización de las respuestas y genera situaciones que propician las restricciones de los derechos, la segregación social y facilitan la penalización de jóvenes y pobres entre otros.

Al respecto, el panorama regional no puede dejarlo tranquilo, el Latinobarómetro 2005 y el barómetro de gobernabilidad 2006, revelan que en general nuestro rol y desempeño es materia de cuestionamiento. En algunos países se opina que la criminalidad estaría aparentemente fuera de control, en la mayoría de los casos más de la mitad, incluso dos tercios de la población afirma que la delincuencia ha aumentado, una mayoría significativa desconfía de la actuación de la justicia, un 60% opina que la justicia no castiga a los culpables, el nivel de inseguridad en la población es más amplio, frecuentemente, en algunos casos, uno de cada dos personas viven en inseguridad, mientras que en otros países 7 u 8 de cada 10 individuos declaran sentir temor.

Más de la mitad de las víctimas no denuncia los ilícitos porque no percibe el interés de las instituciones policiales y de justicia, ni creen en su eficacia para resolver los problemas. En promedio, solo un 37% de la población de América Latina manifiesta confianza en la policía, la confianza en el poder judicial es menor aún, 31%. A estos bajos niveles se agrega que un 35% cree que es fácil sobornar a un juez y un 45% piensa que es más fácil, aún, sobornar a un policía, en síntesis, existen síntomas y señales que permiten sostener que más allá de los problemas de criminalidad e inseguridad hay dificultades vinculadas a la valoración de las instituciones policiales, su aporte y actuación.

En consecuencia debemos reparar en el posicionamiento de la policía y la sociedad y en el sistema de justicia; aquí se encuentra un foco necesario de la reflexión y a mi entender, un cambio de actuación complementario a la permanente tarea de intercambiar información policial. Así, a la luz de los antecedentes y a la interacción progresiva de paradigmas tales como seguridad ciudadana y desarrollo humano el surgimiento de expectativas legítimas

respecto del desarrollo social y político y de ¿cómo las instituciones policiales contribuyen en este sentido? Tengo la convicción de que hoy comenzamos a enfrentar desafíos distintos que van más allá del combate a la criminalidad.

Desafíos y tareas en el contexto del actual escenario de la seguridad y de la justicia, asumiendo que la seguridad en una sociedad se materializa en parte a través de la decidida intervención policial, en el actual escenario de las inseguridades, riesgos y posibles amenazas, nuestra principal tarea es responder a aquellos desafíos que apelan a nuestra condición de institución pública pero también a la necesidad de ser una organización policial cada vez más eficiente, eficaz, creíble y transparente.

En este contexto, es importante recordar que las organizaciones policiales no se desarrollan al margen del escenario que las envuelven, las sociedades cambian y así también sus policías es por ello que no debe ser motivo de sorpresa sostener aquí que los albores del siglo XXI las policías enfrentamos una encrucijada derivada de la necesidad de asumir nuevos términos de referencia para la gestión policial y un reto laboral distinto y que nuestro desafío no sólo consiste en forjar policías más eficaces y profesionales si no que además más transparentes, creíbles y confiables a los ojos de la sociedad y sus autoridades.

Permítanme aportar algunos elementos que ayuden a situar el enfoque desde el nosotros asumimos nuestro rol frente al escenario actual. La Policía de Investigaciones se desenvuelve en un campo de actuación profesional, científico y especializado, esta policía más allá de investigar la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la seguridad de los organismos fundamentales del Estado, ideal cumplimiento de las ordenes emanadas del Ministerio Público, para los efectos de la investigación criminalística y criminológica también controla el ingreso y salida de personas del territorio nacional, fiscaliza la permanencia de extranjeros en el país y representa a Chile como miembro de Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL.

Como Policía de Investigaciones estamos conscientes de que nuestro rol es estratégico para la seguridad del país y la subregión; nuestra visión de la seguridad y la prospectiva en el mediano plazo nos han llevado a trabajar en dos frentes, por una parte, prevención estratégica y por la otra, focalización en la seguridad internacional y el control migratorio. Dichos campos de actuación constituyen dos de las cuatro áreas de servicio que componen nuestra propuesta de valor en el marco de nuestra estrategia para el periodo 2004-2010 o plan estratégico de desarrollo institucional, conocido como Plan Minerva, que ustedes tienen frente a ustedes también, pero más allá de responder a la inseguridad objetiva también nos hemos hecho cargo de las demandas derivadas de la inseguridad subjetiva y de la obligación de contribuir a mantener un clima social que permita el ejercicio de los derechos y el desarrollo humano.

En este contexto, corresponde a nuestras funciones a dar un mejor servicio y atención al ciudadano, desarrollando un fluido contacto, prestando apoyo a las víctimas, mejorando la atención a los denunciantes, fiscales, declarantes, extranjeros, entre otros, y llevando a cabo acciones como la participación en el Encuentro de Trabajo con ejes sociales para la prevención secundaria orientada a grupos vulnerables.

Lo anterior se funda en la convicción de que nuestra modernización policial, proceso en el cual hemos logrado importantes avances, involucra tanto el perfeccionamiento de capacidades en función de una mayor eficiencia y eficacia como también una especial mirada sobre la forma en que se desenvuelven la actuación policial.

En esencia compartimos la certeza de que una alianza entre la policía y la comunidad es más productiva a la hora de abordar problemas cuya solución no radica en la exclusiva actuación de la propia organización como la inseguridad pública, y donde conceptos como coalición, coproducción para la seguridad e intersectorialidad de las políticas públicas han llegado a ser principios básicos que deben insertarse y asumirse como fundamentales en la gestión de una policía cualquiera sea su foco de actuación privilegiado. Es por ello que soy un

convencido de que las policías deben intercambiar hoy, no sólo información para combatir el crimen sino que también conocimientos y buenas prácticas.

Consecuentemente, la instalación de términos claves en la reflexión colectiva sobre la deontología policial como cambio de gerencia y liderazgo, calidad de servicio y gestión de resultados entre otros constituyen nuevos contenidos y áreas de intercambio entre las policías.

Buenas prácticas policiales de responsabilización y rendición de cuentas. En América Latina se ha insistido en la necesidad de “uncountability” por parte de la policía para asegurar que no se repitan los patrones de abuso, negligencia, discrecionalidad y conductas indebidas que en algún momento han sido parte de nuestras historias sociales. Al respecto, tanto del mundo académico como de organizaciones de la sociedad civil se sostiene que es necesaria una reforma policial que suena imperativo impulsar una agenda de cambio que asegure mayores niveles de responsabilización policial y una actuación más acorde con los desafíos de la democracia en un contexto de enorme diversidad y complejidad en cada país.

Ahí se agrega también que la reforma y modernización del Estado latinoamericano exige nuevas prácticas del servicio público, como calidad de servicio, y atención privilegiada a usuarios, entre otras. Para nadie puede ser una novedad, entonces, que las policías de la región requieren responder a la creciente demanda de mecanismos innovadores y prácticas que faciliten el “accountability” más allá del control jurisdiccional, legislativo, jerárquico y los resultados policiales ya presentes en nuestros países que promueven el control externo o social sobre la actuación de la policía.

En este contexto quisiera destacar que como Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, para las Américas y para la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL, “accountability” en su significado más amplio, es hacer que el personal policial y que toda la organización en su conjunto sean capaces de responsabilizarse públicamente por su desempeño y medido lo más objetivo posible.

¿Cómo estamos con esta filosofía? A nuestro entender hay un estrecho vínculo entre “accountability”, legitimidad y efectividad; es por esta razón que estos principios los llevamos a la práctica a través de la periódica rendición de cuentas y la implementación de buenas prácticas. En primer caso, se trata de una actividad que nace a la luz de una importante crisis de legitimidad de la actuación policial a fines del 2001 y corresponde a un mandato presidencial que establece el imperativo de dialogar sobre la base de la gestión por resultados, es por ello que a través de reuniones en las cuales la jefaturas superiores de las altas reparticiones y demás jefaturas emblemáticas se reúnen con las autoridades y soberanía para abordar temas e inquietudes comunes sobre nuestra labor.

En ese sentido, nos sentimos orgullosos de haber podido mudar el paradigma clásico desde un discurso autoreferente y celebración del aniversario institucional a una exposición que no busca demostrar logros a través de la estadística sino describir estados de avance en procesos estratégicos claves del acontecer institucional y policial revelando dificultades y aciertos, exponiendo al escrutinio público las metas establecidas y precisando el nivel de cumplimiento.

“Accountability” en consecuencia, no es un obstáculo para que la policía cumpla con los objetivos que le son propios, es un principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regulación del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar las malas prácticas, la ilegalidad y la falta de desempeño; por lo tanto, en la Policía de Investigaciones estamos abordando la identificación de aquellas buenas prácticas que apuntan a fortalecer el control externo. Al respecto aquí puedo citar algunos ejemplos concretos, en primer lugar, el proyecto calidad de servicio al cliente y usuarios externos en la segunda etapa, este, es un estudio y una herramienta de medición que se viene aplicando hace un par de años para medir la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios de atención de público. En segundo término, la reciente participación en la semana de visitas a las comisarías policiales, actividad coordinada por el

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile que forma parte de la red global ALTUS.

A través de este proyecto quinientas de policías de más de 25 países fueron visitadas por grupos de ciudadanos con el objetivo de conocer la calidad y atención que brindan al público. En nuestro país, 10 brigadas de investigación criminal de las regiones V y metropolitana participaron de esta iniciativa. Un tercer proyecto es la licitación de un estudio de evaluación, prevención y monitoreo de conductas indebidas en la Policía de Investigaciones de Chile, dicho proyecto, sobre probidad y conductas ilícitas en funcionarios de la Policía Civil promueve la participación de un organismo externo en el desarrollo de estudios para perfeccionar los mecanismos preventivos y estrategias de trabajo en materias de probidad policial.

Finalmente, en el marco de la segunda convocatoria internacional organizada por el sistema regional de información sobre buenas prácticas de gestión pública en América Latina y el Caribe SIPAL, la Policía de Investigaciones de Chile presentó dos experiencias de gestión que fueron seleccionadas para formar parte de un banco de casos a nivel regional.

El reconocimiento a las prácticas presentadas se traduce en su inclusión en el banco de casos SIPAL, lo que permite a la policía civil difundir sus experiencias habiendo la posibilidad de intercambio con otras instituciones públicas y policías de la región. De esta forma, ante el rumbo que emprende el desarrollo político y social de nuestras naciones y frente a la necesidad de generar certezas y mejorar la confianza ciudadana en sus policías, el control social, la responsabilizaciones y rendición de cuentas constituyen un nuevo espacio de intercambio y desarrollo policial y un buen motivo para promover el diálogo entre pares.

Como Director de la Policía de Investigaciones puedo sostener que la seguridad debe ser asumida siempre desde una doble perspectiva pensando siempre en el bien protegido como en la forma de alcanzarla y que a partir de

esta premisa es posible comprender mejor el esfuerzo requerido y los rumbos que progresivamente toda policía deberá reconocer y asumir.

En este contexto queda por cierto, mucho que aprender, las experiencias internacionales exitosas deben ser objeto de un monitoreo por parte del grupo de trabajo especializado de seguridad ciudadana que depende de la comisión técnica de la reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, este grupo debe ofrecernos propuestas y cursos de acción fruto del análisis de las buenas prácticas policiales que promueven instituciones internacionales y nacionales y de esta forma apoyar la armonización de la gestión policial. A mi entender desde la perspectiva del empleo de nuevas estrategias y modalidades de relacionamiento con la comunidad, la aplicación de sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión policial y el desarrollo de un observatorio policial para la transferencia de las mejores prácticas representa uno de los más significativos desafíos en materia de cooperación internacional que en el corto y mediano plazo enfrentamos tanto las autoridades gubernamentales como los jefes de los organismos estatales responsables de la seguridad.

Lo anterior quedó demostrado y fue motivo de ratificación en el marco de la II Conferencia de Jefes de Policía de Latinoamérica que organizáramos en Chile entre el 20 y el 24 de noviembre pasado y concluyó con la Declaración de Santiago que ustedes también tienen en su poder.

Al finalizar mis palabras deseo agradecer por esta invitación y el compromiso de la Policía de Investigaciones de Chile de seguir contribuyendo a la seguridad de nuestra región a través de la ejecución de innovadoras iniciativas ligadas a la eficiencia y a la eficacia en el marco de crecientes procesos de responsabilización y rendición de cuentas.

Clausura del Encuentro Regional

Sra. Isabel Albaladejo

Oficial de Programa Seguridad y Derechos Humanos IIDH

Quiero destacar algunos puntos derivados de este encuentro, un aspecto que mencionaba al inicio Carlos Basombrío y que ha transversalizado todo el encuentro y se ha manejado en los distintos paneles y es en primer lugar el tema de que la seguridad implica garantía de derechos, lo que hablábamos de la falsa dicotomía, seguridad no es otra cosa más que garantía de derechos y todos los derechos que ahí van aparejadas desde la libertad, desde la integridad, desde la propiedad, etc.

Esto a su vez implica dos condiciones, el hecho de que la seguridad genera, implica garantía de derechos y libertades fundamentales, suponen la existencia de dos condiciones: en primer lugar, eso se ha planteado aquí en las distintas exposiciones, mecanismos institucionales eficientes y procedimientos institucionales eficientes lo que implica todo un trabajo que en materia de fortalecimiento institucional en todas las instituciones que hacen al sistema de seguridad ciudadana.

Por otro lado implica la existencia de condiciones económicas, sociales y políticas que permitan el ejercicio pleno de la ciudadanía, sin uno de estos dos aspectos, el tema de seguridad ciudadana empieza a cojear, obviamente, pero al mismo tiempo de que la seguridad implica derechos, hay otro tema que es un salto cualitativo en esta visión de derechos humanos y de seguridad ciudadana y es que la seguridad en sí misma es un derecho y esto que puede parecer una simple afirmación retórica sin más consecuencias prácticas, implica todo un alcance, supone todo un alcance, que la seguridad es un derecho, supone que es exigible al Estado en su obligación de garante y supone que es también es justiciable, y esas argumentaciones y justificaciones que en algunos Estados, lamentablemente, se presentan por parte de quienes tienen en sus manos la responsabilidad política u operativa en el tema de seguridad o no tenemos los mecanismos adecuados, o no tenemos las

herramientas adecuadas ya no puede ser en sí misma un obstáculo para exigir esta obligación de garantía al Estado, que obviamente se constituye precisamente el Estado de Derecho una de las razones de su constitución, no es si no la garantía de la seguridad y por lo tanto ya la ineficiencia o la ausencia o la omisión, la sola omisión en el Estado en adoptar todas las políticas, medidas, estrategias de seguridad que sean integrales, estratégicas, etc., constituye ya per. se la sola omisión en este tema de no garantizar la seguridad, una violación de derechos humanos.

Así que quiero destacar estos dos aspectos porque son los que han llevado al IIDH a abordar el tema en el entendido de que la mejor, una de las mejores estrategias para prevenir cualquier amenaza en el Estado democrático se sustenta en el adecuado diseño de una política de seguridad ciudadana concebida desde la perspectiva del derecho al desarrollo como lo planteaba el Subsecretario del Ministerio del Interior de Chile.

Sr. José Antonio Vieragallo
Presidente de la Corporación Proyectamérica

Solo dos palabras para agradecer al IIDH que hayan pensado que esta reunión podría realizarse en Santiago de Chile, agradecer al Ministerio del Interior que haya dado su patrocinio, a todos ustedes que han venido, a la CEPAL que nos facilitó este magnifico escenario.

Sr. Felipe Harboe
Subsecretario de Interior de Chile

Nuevamente reiterar los agradecimientos al IIDH por este importante evento como decía José Antonio, por haber escogido a nuestro país como sede de este importante reunión, a cada uno de las y los representantes de los diferentes Estados que han participado en este importante seminario, sin duda los aporte de cada uno de ustedes serán determinantes para la adopción de políticas públicas en nuestra región y contribuir al desarrollo de la seguridad común con los derechos humanos concebidos como la garantía de los

derechos mismos de los ciudadanos y agradecer también a Proyectamérica por la posibilidad de ayudarnos a la concreción de este importante punto de encuentro. Sin duda reiterar los agradecimientos a todos y cada uno de ustedes e instarles a que este tipo de puntos de encuentro, puntos de reflexión se transformen en un punto permanente de impulso de políticas públicas de seguridad que sin duda van a mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos. Muchas gracias.

Sra. Sandra Morelli
Miembro Asamblea General IIDH

Quiero manifestar el agradecimiento a Proyectamérica, Ministerio del Interior de Chile, CEPAL, y a todos ustedes por haber asistido, pero no quiero dejarlos ir sin manifestarles que como observadora externa a este encuentro realmente quedo sorprendida del consenso dentro del cual se ha desarrollado esta jornada, aquí están presente varios países miembros y asociados del MERCOSUR y están presentes distintos estamentos de los diferentes Estados, distintos niveles pero también distintas funcionarios y realmente me ha sorprendido como todos y cada uno han hecho sus intervenciones y exposiciones asumiendo una total consenso con los contenidos del documento que presentó el IIDH.

En cuanto a la formulación de una política de seguridad ciudadana. me parece que realmente lo que se debe destacar de este encuentro es que el documento es esencialmente acertado, es válido en sus premisas políticas, es valido en su metodología y en esa medida tiene vocación de permanencia y de difusión, y si eso es así, creo que debemos de verdad felicitar con un gran aplauso a sus autores particularmente a Carlos Basombrío, a Hugo Acero, Santiago Escobar y también a Isabel Albaladejo, que no solamente participó en la elaboración del documento si no que creo que gracias a ella todos estamos aquí.