

DECLARACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS AMERICAS

Reunión Preparatoria para el Tercera Reunión de Ministros Responsables de la
Seguridad Pública de las Américas, MISPA III.

Avances y Desafíos de la Agenda de Seguridad Pública en las Américas

Quito, Ecuador, 16,17 y 18 de Agosto

El Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), en conjunto con el Centro de Estudios para el Desarrollo de Chile (CED) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador (FLACSO), organizaron la quinta reunión de organizaciones de sociedad civil en el marco del proceso preparatorio de la Tercera Reunión de Ministros responsables de la Seguridad Pública de las Américas (MISPA III).

Esta reunión se llevó a cabo el 16, 17 y 18 de agosto de 2011 en la ciudad de Quito, Ecuador, y contó con el auspicio de Open Society Institute (OSI). Participaron en este encuentro 27 representantes de organizaciones de la sociedad civil de 17 países de América Latina¹.

¹ Adriana Beltrán, Washington Office on Latin America (WOLA), Estados Unidos; Esteban Benavides, Centro Internacional para la Prevención del Crimen (ICPC), Canadá; Marco Antonio Castillo, Grupo CEIBA, Guatemala; Mario Chan Durán, Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia, Panamá; Roderick Chaverri, Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia, Panamá; Gino Costa, Ciudad Nuestra, Perú; Lucía Dammert, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad, Chile; María Victoria Llorente Fundación Ideas para la Paz, Colombia; Oswaldo Jarrín, Universidad Internacional del Ecuador; David Lovatón, Instituto de Defensa Legal, Perú; Alejandra Lunecke, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Chile; Fernando Martínez, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Chile; Antia Mendoza Red de especialistas en seguridad pública, México; Ramiro Orias, Fundación Construir, Bolivia; Roberto Orozco, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Nicaragua; Roque Orrego, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Paraguay; Luis Pedernera Instituto de Estudios Legales y Sociales, IELSUR, Uruguay; Daniel Pontón, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador; Jenny Pontón, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador; Sidonie Porterie, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Argentina; Pedro Rangel, Instituto de investigaciones de convivencia y seguridad ciudadana (INCOSEC), Venezuela; Melina Risso, Instituto Sou de Paz, Brasil; Josefina Reynoso, Fundación Global para la Democracia, República Dominicana; Marcelo Saín Universidad Nacional Quilmes, Argentina.; Thandara Santos, Foro de Seguridad Pública, Brasil; Victoria Wigodzyk, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina; Liza Zúñiga, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Chile, y Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

El objetivo general de esta reunión fue contribuir a la agenda regional de seguridad pública que impulsa la OEA (MISPA) a través de propuestas concretas para la acción desde la perspectiva de la sociedad civil y, en particular, de los derechos humanos. Ello, tomando en cuenta el análisis de los avances existentes desde 2008 y los desafíos aún pendientes.

Los objetivos específicos de esta reunión fueron:

- Analizar el rol que la sociedad civil ha tenido en la agenda de seguridad pública regional y el cómo se puede fortalecer más el vínculo entre sociedad civil, gobiernos nacionales y organismos multilaterales.
- Analizar los desafíos que enfrenta la agenda de seguridad pública en la región desde la perspectiva de los derechos humanos.
- Analizar los avances existentes de la agenda de trabajo comprometida por las autoridades ministeriales en materia de seguridad pública en la región (MISPA I y MISPA II)
- Generar recomendaciones que aborden los desafíos aún pendientes en esta agenda.

Con dichos objetivos la reunión tuvo una modalidad de taller de trabajo que buscó motivar la participación y el debate en torno a temas específicos contenidos en la agenda de trabajo regional impulsada por OEA desde 2008, centrando el debate y análisis específicamente en materias de gobierno de la seguridad pública, administración policial y sistemas penitenciarios en América latina.

La jornada de trabajo fue contextualizada y motivada por dos presentaciones iniciales (2) que orientaron los contenidos del debate y de las recomendaciones de acción. La jornada estuvo organizada en módulos de trabajo en los cuales grupos, diferenciados por sub regiones, trabajaron sobre temáticas específicas.

A continuación se presentan las principales recomendaciones de la sociedad civil en tres temas considerados claves en la agenda de seguridad de las Américas.

² La primera presentación fue realizada por Lucia Dammert – Directora del Consorcio global Para la Transformación de la Seguridad, quien dio cuenta de los avances de la agenda impulsada por OEA en 2008 y de los compromisos que quedan aún pendientes. La segunda presentación fue realizada por Victoria Wigodsky del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina y que refirió al Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos elaborado en 2009 por la CIDH.

I. Seguridad Pública y Derechos Humanos

Uno de los temas abordados y de mayor preocupación para los representantes de la sociedad civil es la relación entre seguridad pública y derechos humanos y del cómo esta relación se ha plasmado en las agendas de trabajo de los Estados miembros y de la agenda regional, especialmente en lo referido al proceder policial y al ámbito penitenciario.

Reconociendo el relevante aporte del Informe sobre Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana elaborado en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyos contenidos fueron presentados por el Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina, los representantes de la sociedad civil identifican importantes desafíos y amenazas que enfrenta la agenda de seguridad pública desde el enfoque de derechos humanos. Esto especialmente referido a: la creciente militarización de la labor policial en ciertos países de la región, la falta de coherencia que se evidencia entre la formación en derechos humanos y el proceder policial y la permanente vulneración de derechos en el uso de la fuerza por parte de la policía en diferentes contextos de la región (muchos de ellos en el marco de la represión a conflictos sociales y a grupos estigmatizados como minorías sexuales, migrantes y jóvenes). Relacionado a ello se observa que las intervenciones en territorios excluidos, estigmatizados y marginados se han limitado al ámbito policial y punitivo, minimizando la necesidad de generar intervenciones integrales, lo que también se relaciona con la alta vulneración de derechos fundamentales de grupos desaventajados.

Al respecto se recomienda:

- 1. Fortalecer el rol de monitoreo o de seguimiento de la OEA en materia de seguridad pública y derechos humanos.** A través del monitoreo de la implementación de las decisiones y recomendaciones de la Corte Interamericana y de las recomendaciones del Informe de derechos humanos y seguridad ciudadana de la Comisión. Para fortalecer este rol se sugiere establecer una relatoría permanente de la Comisión Interamericana en materia de Seguridad Pública.
- 2. Prescindir del uso de las Fuerzas Militares en materia de seguridad ciudadana y orden público.** En aquellos países en que éstas colaboran en cuestiones de seguridad interior, se insta a que se aseguren tiempos y funciones limitadas y que estas intervenciones tengan una clara delimitación (en el tiempo y en el territorio), una

estrategia de salida y que estén subordinadas a las autoridades civiles y democráticamente elegidas. Asimismo, la actuación militar debe estar regulada bajo los protocolos de procedimiento policial y no militar, debe desarrollarse bajo la dirección operativa de la policía, desalentándose el establecimiento de nuevas doctrinas, orgánicas y funciones militares en el ámbito policial.

3. Profundizar los procesos de profesionalización de la policía en el marco del respeto a los derechos humanos. A través de la definición e implementación de protocolos de uso de la fuerza generales y específicos para diferentes ámbitos de actuación. Tales protocolos deben establecer marcos precisos para la actuación policial y delimitar claramente los supuestos que habilitan diferentes usos de la fuerza y las responsabilidades que supone (para esto es fundamental enfatizar el entrenamiento periódico en uso de la fuerza orientado a reducir la letalidad de la actuación policial). También se debe reforzar la orientación preventiva y un cambio en la forma de enseñanza en materias de derechos humanos, pasando de un modelo pasivo a un modelo activo de aprendizaje, que asegure el traspaso del conocimiento teórico a la práctica policial.

4. Limitar y articular la intervención policial con otras políticas públicas que fortalezcan el carácter preventivo por sobre el represivo, especialmente en zonas en las que se superponen vulneraciones de derechos.

II. Gestión y gobierno de la seguridad pública

Reconociendo que la política de seguridad pública es una política de carácter multidimensional y multisectorial, se constata que la falta de capacidad técnica en el mando civil y la alta rotación de funcionarios públicos han influido crecientemente en la delegación del gobierno de la seguridad pública a las policías. Se constata además que existe falta de coordinación entre los responsables de la seguridad pública y la política criminal, tanto en el nivel nacional como en el escenario internacional.

Por último, se evidencia la falta de seguimiento de OEA a propuestas de MISPA I y II, lo que se refleja en el bajo compromiso que han tenido los Estados miembros en

el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de registro e información criminal de las Américas y en el desarrollo de observatorios nacionales, instrumentos prioritarios para el adecuado análisis, planificación y gestión de las políticas de seguridad pública.

Al respecto:

- **Se insta a los Estados miembros a que se comprometan en la profesionalización de los recursos humanos** para la gestión de la seguridad pública a través del establecimiento de sistemas y escalafones de asesores permanentes y del aseguramiento de procesos de capacitación y formación continua.
- **Se sugiere fortalecer la coordinación entre sector seguridad pública, justicia y defensa.** Por medio de instancias jurídicamente vinculantes según corresponda, tanto en el nivel nacional como en el sistema interamericano (en el caso de OEA: MIPSAs; REMJAs y las conferencias de ministros de defensa). En el caso de la coordinación con el sector defensa, se recomienda insistir en la necesidad de una clara demarcación de los ámbitos de actuación de defensa respecto de las cuestiones de la seguridad interior a cargo de las instituciones civiles de seguridad.
- **Se insta a los Estados miembros a cumplir con compromisos de MISPA I y II.** Específicamente se insta, primero, a implementar estrategias nacionales integrales como marco de una política de Estado en materia de seguridad pública y, segundo, a fortalecer los sistemas de registro e información. Esto último especialmente a través del desarrollo de observatorios nacionales, autárquicos por ley y permanentes, bajo la guía contenida en el Manual de Observatorios de OEA, así como del fortalecimiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA. Para hacer realidad esto último se requiere que los países miembros cumplan con proporcionarle de manera regular toda la información que éste requiere.
- **Se insta a la OEA a retomar el compromiso de realizar un curso de Alta Gerencia Pública.** Para ello se sugiere diseñar un a cátedra anual con participación de expertos de la sociedad civil y de otros sectores, orientada a contenidos técnicos en materia de planificación, gestión de recursos, diseño de presupuestos, información, al intercambio de las mejores prácticas en seguridad pública en la región, etc. Este diseño debe iniciarse con un mapeo de los recursos de formación ya existentes en la región.

III. Administración institucional de las policías

Dado que la Tercera Reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública en las Américas se focalizará en materia policial, la sociedad civil ha puesto especial énfasis en los desafíos que esta agenda particular enfrenta en la región. El diagnóstico que realizan los representantes de la sociedad civil da cuenta de: la débil conducción civil/política de las policías en los diferentes Estados miembros; la debilidad o ausencia de mecanismos de control externo de la labor policial, la falta de perfeccionamiento profesional en cuerpos policiales, la opacidad e informalidad en las estrategias de evaluación del desempeño y del control interno del personal, la aún insuficiente equidad de género en los cuerpos policiales y la fuerte tendencia que ha existido a transferir modelos policiales estandarizados (internacionales) a realidades locales, evidenciando poco éxito. Otro tema que se identifica como prioritario tiene relación con las deficientes condiciones de trabajo en las cuales se desempeñan los policías. Es fundamental hacerse cargo de esto en un contexto de cada vez mayor exigencias de eficacia a la labor policial.

Asimismo, se constata que el alto asistencialismo social por parte de la policía en algunos países -que puede ayudar a mejorar la percepción de confianza ciudadana en ciertos casos- no debe ir en desmedro de la función propiamente policial: la prevención y el control del delito. También se constata que existe mucho personal dedicado o comisionado a tareas administrativas -principalmente a mujeres- lo que no se justifica en contextos en los cuales los recursos policiales son escasos y de alta inversión pública.

Al respecto:

1. **Se insta a los Estados miembros a fortalecer los mecanismos de conducción civil-política. Ello a través de:**
 - Conformación de estructuras políticas civiles especializadas en conducción superior y administración general de las policías, desarrollo de capacidades profesionales en el ámbito de la seguridad pública y creación o perfeccionamiento de las instancias orgánicas en las que el poder civil ejerza conducción responsable de la labor policial.
 - Perfeccionar los sistemas de control interno de las policías y crear las condiciones para que pueda existir control externo de las mismas, tanto en

materia de desempeño administrativo como de control de la actuación policial.

- Eliminar la justicia militar –donde la hubiere- del ámbito de la seguridad pública, eliminando el fuero militar para miembros de las fuerzas armadas que cometan de delito del fuero común. Cuando se trate de faltas administrativas de policías o militares, se debe asegurando el debido proceso y defensa y garantías en el caso de las faltas graves y gravísimas.
- Asegurar el acceso y la transparencia de información sobre procesos internos de la policía.

2. Mejorar la profesionalización policial:

- Avanzar en diseños organizacionales adecuados para la modernización policial, basados en la diferenciación de funciones por medio del fortalecimiento de las tareas de control, prevención e investigación criminal y la diferenciación entre un escalafón civil (para funciones administrativas) y un escalafón policial (para tareas operativas). Se recomienda establecer escalafón por mérito para la carrera policial.
- Debe desalentarse el establecimiento de doctrinas que impliquen la reorganización, equipamiento y funciones policiales a estructuras militares existentes.
- Instar a los Estados miembros a que concreten la realización del curso comprometido por OEA en materia de gerencia policial, gestión y transparencia. Dicho curso debería ser diseñado y desarrollado con la participación de expertos de la sociedad civil y mantener un claro enfoque en la temática de derechos humanos.
- Aumentar la presencia civil en el diseño y desarrollo de la formación policial.

3. Sobre las condiciones laborales de los funcionarios policiales:

- Se insta a los Estados miembros a aplicar, en lo que corresponda respecto de las policías, las orientaciones establecidas por la Organización Internacional del Trabajo, en particular mejorando los sistemas de previsión social, salud, protección laboral y dispositivos de atención en salud mental.

- También se insta a incrementar los recursos orientados a mejorar el equipamiento, la infraestructura de trabajo policial, la tecnología para la investigación criminal y la capacitación idónea para hacer un uso diferenciado de la fuerza cuando proceda y responder a la realidad y las dinámicas delictivas de sus contextos.
- Implementar medidas de trato no discriminatorio y equidad, particularmente basadas en el enfoque de género, al interior de las instituciones policiales, tanto en los procesos de ingreso, selección y promoción de altos mandos, como en el desempeño de la labor.
- Es fundamental fortalecer sistemas de incentivos para progresar en la carrera funcionaria. En este sentido, se recomienda establecer las medidas necesarias para que los funcionarios policiales cuenten con las horas de descanso adecuadas y necesarias que, en diferentes contextos, se ven limitadas por el desempeño adicional de los policías que se suma a su horario de trabajo.

IV. Seguridad pública , política criminal y sistemas penitenciarios

El creciente discurso punitivo utilizado en la seguridad pública ha tenido un fuerte impacto en las agendas legislativas, creando nuevos tipos penales, aumentando las penas y favoreciendo el uso excesivo, arbitrario y prolongado de la medida privativa de libertad.

Se constatan serios problemas de los sistemas judiciales para dar respuesta a las cuestiones del delito y la criminalidad. En muchos casos, las reformas procesales no han logrado impactar en una baja de los índices de impunidad o en una mayor eficacia en la investigación de delitos de cierta complejidad. Por el contrario, han quedado centrados en el uso masivo del encarcelamiento (preventivo o condenatorio). En otros casos, las reformas no han tenido correlato en los sistemas penitenciarios. Asimismo, las garantías se han visto debilitadas y no se han fortalecido instituciones como las defensas públicas.

Todo lo anterior ha llevado a una **crisis estructural de los sistemas penitenciarios**. En materia de gestión existe falta de clasificación, información y registro de la población penal y de sus condiciones de vida. Persisten las prácticas de tortura y malos tratos, así como condiciones físicas degradantes para los privados de

libertad. En tanto, en materia de control se evidencia escaso monitoreo de organismos independientes, así como poca capacitación a funcionarios de vigilancia y altos índices de corrupción en estos cuerpos.

También se evidencia la inexistencia de una política orientada a la reinserción (rehabilitación y acompañamiento post penitenciario) y la falta de información sobre experiencias en la región y evaluación de ellas en esta materia.

Recomendaciones:

1. Se insta a los **Estados miembros a cumplir compromisos internacionales en torno al trato de las personas privadas de libertad.**
2. **Fomentar el desarrollo de políticas criminales y penitenciarias** que contrarresten el uso intensivo de la privación de libertad como mecanismo punitivo dominante. Esto a través del desarrollo y ampliación de los catálogos de medidas o penas alternativas, sistemas de verificación de información previa al juicio y de la mejora de los sistemas de seguimiento, supervisión y acompañamiento de personas con penas alternativas.
3. Debe existir **mayor compromiso de los gobiernos para respetar los protocolos internacionales de tratamiento de los internos**, haciendo efectivo el principio de progresividad de la pena y evitando el uso intensivo de la prisión preventiva. También se insta a evaluar las experiencias de participación privada en el ámbito penitenciario para la construcción de modelos viables en la región.
4. La OEA debe hacer valer los **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008)**. En especial, se llama a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para solucionar los problemas de sobrepoblación carcelaria (una de las causas determinantes del hacinamiento, las malas condiciones de habitabilidad y de la comisión de delitos en las cárceles) y a promover el control jurisdiccional de la ejecución de las penas.
5. **Mejorar la gestión penitenciaria.** Es un tema urgente y para ello se recomienda ampliar criterios para la segmentación de los privados de libertad; mejorar la capacitación de los funcionarios penitenciarios y revisar y mejorar sus condiciones laborales. Con este mismo objetivo aparece como

necesario separar la función penitenciaria de la policía e instalar su dependencia en ministerios (o equivalentes) de justicia.

6. **Diseñar e implementar una política de reinserción social** que permita disminuir las altas tasas de reincidencia criminal, pues éstas inciden directamente en la seguridad pública y, consecuentemente, en la actividad policial.

V. Otros ámbitos.

Por último, reconociendo que MISPA III se focaliza en materia de gestión policial, la sociedad civil sugiere que es **urgente** atender a los siguientes ámbitos:

- a. **PREVENCIÓN DEL DELITO:** Se insta a los Estados miembros a fortalecer sistema de prevención social del delito, focalizando recursos en políticas locales en barrios críticos con problemas de convivencia, violencia intrafamiliar y conflictividad comunitaria, donde además es clave la coordinación de los gobiernos locales con el nivel central.
- b. **NIÑEZ Y ADOLESCENCIA:** En materia de este segmento particular de la población, se recomienda focalizar de manera urgente el trabajo en prevención -principalmente en el consumo de alcohol y estupefacientes- erradicando prácticas meramente punitivas sobre personas menores de edad. Se insta a evaluar el funcionamiento y resultados de la reforma penal adolescente, donde la hubiere, para determinar los medios necesarios para la puesta en práctica de un sistema de garantías que proteja a este segmento de los efectos negativos de los procesos de criminalización. Se sugiere también incorporar paradigmas innovadores, como la gestión de conflictos, para la construcción de procesos de paz social.
- c. **COOPERACIÓN INTERNACIONAL:** Se sugiere a los Estados Miembros, a través de la Secretaría General, generar mecanismos de coordinación de la cooperación internacional en la región, con el objeto de lograr mayor eficiencia y eficacia de los recursos involucrados en estrategias y políticas de seguridad pública.

Firman esta declaración:

- Adriana Beltrán, Washington Office on Latin America (WOLA), Estados Unidos.
- Esteban Benavides, Centro Internacional para la Prevención del Crimen (ICPC), Canadá.
- Marco Antonio Castillo, Grupo CEIBA, Guatemala.
- Mario Chan Durán, Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia, Panamá.
- Roderick Chaverri, Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia, Panamá.
- Gino Costa, Ciudad Nuestra, Perú.
- Lucia Dammert, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad, Chile.
- Maria Victoria Llorente Fundación Ideas para la Paz, Colombia.
- Oswaldo Jarrín, Universidad Internacional del Ecuador.
- David Lovatón, Instituto de Defensa Legal, Perú.
- Alejandra Lunecke, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Chile.
- Fernando Martínez, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Chile.
- Antia Mendoza Red de especialistas en seguridad pública, México.
- Ramiro Orias, Fundación Construir, Bolivia.
- Roberto Orozco, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Nicaragua.
- Roque Orrego, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Paraguay.
- Luis Pedernera Instituto de Estudios Legales y Sociales, IELSUR, Uruguay.
- Daniel Pontón, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Jenny Pontón, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

- Sidonie Porterie, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Argentina.
- Pedro Rangel, Instituto de investigaciones de convivencia y seguridad ciudadana (INCOSEC), Venezuela.
- Melina Risso, Instituto Sou de Paz, Brasil.
- Josefina Reynoso, Fundación Global para la Democracia, República Dominicana.
- Marcelo Saín Universidad Nacional Quilmes, Argentina.
- Thandara Santos, Foro de Seguridad Pública, Brasil.
- Victoria Wigodzky, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina.
- Liza Zúñiga, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Chile y Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).