

Seguridad Ciudadana, Gobernabilidad y Control Civil Democrático en América Latina

LILIAN BOBEA

Investigadora, FLACSO-República Dominicana

Durante el 4 y 5 de octubre de 2001, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, de la República Dominicana, auspiciadas por la Fundación Ford, realizaron un seminario internacional titulado "Entre el Crimen y el Castigo: Seguridad Ciudadana, Gobernabilidad y Control Civil." El dilema detrás de los temas planteados es cómo enfrentar el crimen y la violencia social, sin deteriorar o amenazar los avances alcanzados en el campo de las prerrogativas ciudadanas, los derechos civiles y las nacientes democracias.

Joseph Tulchin, Director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center expuso su punto de vista en la materia antes del comienzo de la conferencia, la cual estuvo introducida por Lilian Bobea, coordinadora del proyecto PROCIVIL/FLACSO sobre relaciones cívico militares en el Caribe. El Dr. Tulchin hizo hincapié en que la globalización y los procesos de transición democrática inciden de manera directa en la creciente inseguridad ciudadana. Ello ocurre a través del aumento de la criminalidad internacional organizada y la delincuencia local, ambos fenómenos colaterales producto de la apertura económica de estos países. Sostuvo que es necesario el mejoramiento de las instituciones democráticas en dos dimensiones: a) la reforma de los códigos legales e institucionales; y b) mayor coordinación inter-institucional para el diseño de políticas criminales.

Ambos expositores, Dr. Tulchin y Dra. Bobea, coincidieron en que las amenazas a la seguridad en América Latina no necesariamente atentan en forma exclusiva contra la



De izq. a der.: Joseph Tulchin, Director del Programa Latinoamericano; Lilian Bobea, coordinadora del proyecto PROCIVIL/FLACSO; Cesar Peralta, ex-presidente de la Comisión de Reforma de la Policía del Congreso; y el Magistrado Virgilio Bello Rosa, actual Procurador General de la República.

estabilidad del Estado. Ciertos indicadores del aumento de la inseguridad son: el aumento de la cantidad de civiles armados, la proliferación de agencias de seguridad privada, bajo nivel de tolerancia institucional y la incorporación de métodos más militarizantes por parte de los organismos de control policial. Un tema importante a tener en cuenta al momento de buscar soluciones alternativas e incorporar experiencias exitosas, es el distanciamiento entre las fuerzas del orden y la ciudadanía, y la inexistencia de mecanismos para que las primeras les rindan cuentas a la segunda. Con esta idea en mente, las alternativas destacables son la creación de una policía comunitaria, los sistemas de prevención social, modificaciones a los códigos procesales penales y la priorización del trabajo conjunto entre las instituciones políticas estatales y la sociedad civil.

EXPERIENCIAS COMPARADAS EN AMÉRICA DEL SUR, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Los cuerpos del orden y la ciudadanía. Según Catalina Smulovitz, una ponente en la confer-



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

LATIN AMERICAN PROGRAM



encia, dentro de las experiencias en América Latina, no hay un consenso sobre las políticas que deben adoptarse en relación con la seguridad ciudadana. La búsqueda de correctivos resulta en ocasiones contradictoria porque procuran reparar las deficiencias percibidas en los aparatos punitivos del estado, y a su vez, aumentar las capacidades represivas de las fuerzas de seguridad.

El desprestigio de la institución policial ha llevado a la implementación de programas de reformas institucionales. Estos proyectos alternativos policiales, entre los cuales está incluido el comunitario, buscan controlar la criminalidad a través de la promoción de la paz pública y la seguridad desde una perspectiva más preventiva. En Argentina, Brasil y Chile existen experiencias de policía comunitaria, y una precondition común a su implementación en los tres casos es la existencia de medidas que aumenten la confianza mutua y modifiquen la estructura de los cuerpos policiales y que controlen al corrupción y la violencia policial. Muchos casos consistieron en reducir la centralización de los procedimientos y en la modificación de la estructura de mando verticalista para permitir iniciativas provenientes de los ámbitos

Conforme a Smulovitz, una eventual evaluación de las experiencias aún incipientes tales como en Argentina, Brasil y Chile debe tener en cuenta el impacto del modelo en la reducción del crimen, la violencia y la corrupción policial, en la percepción de inseguridad ciudadana, y en los niveles de confianza mutua, así como su impacto en la estructura organizativa de la policía.

La desmilitarización. En Guatemala, la firma del "Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática" estableció las bases para la reestructuración de la seguridad ciudadana y la unificación de las fuerzas policiales. Alejandro Sequén Monchez sostuvo que una serie de acuerdos y pactos apuntaban a una reforma con perfil democratizante y orientada hacia la desmilitarización del sistema policial vigente.

Anteriormente, la estructura policial era represiva y sus funciones se orientaban al control político del enemigo interno, a la limpieza social y a la conformación de bandas criminales. A pesar de contar con intentos de reforma desde hace años, en el marco de un Estado represivo, no tenía ningún sentido.

Actualmente, el tema de la seguridad impacta en las preferencias electorales. Debido a ello, la lucha contra la delincuencia implica la preeminencia del uso de métodos radicales, agravado por la discontinuidad e inconsistencia de la administración pública.

La concentración de la cooperación internacional en ciertos ejes programáticos colinda con el radio de acción del Ejército dado el monopolio de la información que esta institución posee. En relación con los derechos humanos, hay que contraponer el riesgo que corren los agentes del orden al combatir la criminalidad y los abusos de autoridad en los cuales incurren estos agentes.

En 1996, la tercer reforma policial fue llevada a cabo en Guatemala. A pesar de la necesidad de incorporación de oficiales bajo nuevas normas de eficiencia y relación con la sociedad, aún subsiste el secretismo propio de una institución militarizada, corrupción y la imagen deteriorada.

Los derechos fundamentales. Guillermo Moreno, ex-fiscal dominicano, expuso el problema sobre la frecuencia con la cual las autoridades encargadas de brindar protección violan derechos fundamentales.

Por ejemplo, los derechos a la vida (por intercambio de disparos), a la integridad física (por torturas a los detenidos), a la libertad individual (por detenciones arbitrarias) y al secuestro de familiares (como método de extorsión). Ello provoca doble inseguridad: la proveniente de la delincuencia y la realizada por las autoridades. En la República Dominicana, por ejemplo, la Policía Nacional tiene el monopolio de la investigación penal y existen tribunales policiales que permiten la impunidad de los agentes involucrados en estas violaciones. Esta

The **Latin American Program** serves as a bridge between the United States and Latin America, encouraging a free flow of information and dialogue between the two regions. The Program also provides a nonpartisan forum for discussing Latin American and Caribbean issues in Washington, D.C., and for bringing these issues to the attention of opinion leaders and policy makers throughout the Western hemisphere. The Program sponsors major initiatives on Decentralization, Citizen Security, Comparative Peace Processes, Creating Community in the Americas, U.S.-Brazilian relations and U.S.-Mexican relations.

The Woodrow Wilson Center's Citizen Security Project is supported by a generous grant from the Hewlett Foundation.

Latin American Program Director: Joseph S. Tulchin
 Citizen Security Project Coordinator: Heather A. Golding
 Editing: Tamara Taraciuk
 Layout: Craig M. Fagan

política está relacionada con una falta de convicción democrática que deslegitima al poder judicial como encargado de interpretar la ley y determinar la sanción.

La experiencia cubana. Luego de una disminución en la violencia tras la Revolución Cubana, a partir de los años '70 la situación de la seguridad en Cuba se vio deteriorada. Conforme a Guillermo Milán, las soluciones adoptadas (relacionadas con formas de mercado, inversión extranjera y propiedad privada o semi-privada) generaron modalidades novedosas y más sofisticadas de delincuencia y corrupción.

El endurecimiento de las penas en los años '60 no resolvió el problema delictivo del país, y contribuyó a aumentar la población penal. En los '90 hubo un cambio en la cultura de la legalidad y la legitimidad de la norma. Sin embargo, las modificaciones en el ámbito de la política criminal en Cuba no fueron acompañadas por cambios en la política social.

Tensiones y desafíos para la consolidación democrática. En los últimos quince años Venezuela registró un cambio sustancial en el patrón de criminalidad urbana, manifestado en el incremento abrupto de delitos violentos, mayor influencia del delito organizado y recrudecimiento de la conflictividad social. Estas tendencias refuerzan la diferenciación en la aplicación de la ley porque se presenta sin cesación el mayor número de homicidios en las zonas periféricas.

Según Ana María San Juan, existe una "histórica incongruencia entre la participación política y democracia en el campo político, y la falta de garantías civiles en el campo social." La seguridad y el orden público son concebidos más como seguridad del Estado y no de las garantías individuales, aún existen interconexiones entre las fuerzas armadas y la policía, y la alta conflictividad social que se vive en Venezuela.

Actualmente el desafío principal para Venezuela es "la construcción de nuevas prácticas de seguridad ciudadana, a través de la expansión de la ciudadanía."

De la invisibilidad del otro a la otredad de lo visible. Alfredo Carrasquillo consideró que la propensión a construir propuestas discursivas en torno a la criminalidad que ubiquen a los criminales en una posición externa, de "otredad", respecto de la sociedad

puertorriqueña, no es un mero asunto de semántica.

El liderazgo político utiliza esta retórica en el universo propagandístico proselitista, y se traduce en políticas de mano dura y legitiman estrategias represivas. La propuesta teórica de Carrasquillo devela una intencionalidad en el liderazgo político de mostrar al caos, la violencia y el desorden como amenaza a la estabilidad y a la seguridad. "Ante la sensación de desorden, la promesa de mano dura contra el crimen se convertía en una promesa de orden, independientemente de la veracidad de su contenido", sostuvo.

COSTOS Y RETOS DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Lilian Bobeá acertó que el aumento real o percibido de la violencia y de la criminalidad tiene el efecto inmediato de incrementar los costos económicos de la seguridad en su conjunto. En el mediano y largo plazo, impacta en el desarrollo productivo, en la distribución del gasto público social y en los procesos redistributivos internos. Por ejemplo, en la República Dominicana el problema fue la inversión pública en gastos de nómina y no en la mejoría de capacidades administrativas e institucionales.

Bobeá distingue entre la criminalidad y violencia cotidiana, el crimen organizado y la violencia estatal. La primera se caracteriza por la ausencia de estrategias públicas para combatirla, la segunda es tanto la violencia callejera como la respuesta estatal mientras que la tercera tiene que ver con el dilema sobre cómo enfrentar el crimen y la violencia sin socavar los derechos humanos y los avances sobre los derechos civiles.

ESTADO DE DERECHO BAJO ESTADO DE SITIO

Rachel Nield, del Washington Office on Latin America, consideró que la asistencia internacional para el trabajo de los temas de reforma policial se ve disminuida frecuentemente. Muchas veces, entonces, la comunidad nacional debe asumir los costos de los programas y no es claro quién asumirá el costo de estas reformas.

Nield analizó tres ejes fundamentales en los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras. En relación con el Eje de Controles Internos, El Salvador y Guatemala comparten un escenario de abuso a los derechos humanos y denuncias sobre crimen organizado; Honduras tiene un sistema de promociones



basado en lazos primarios e intereses políticas entre las jerarquías institucionales. Los tres son defectuosos en cuanto a la recepción de quejas sobre abusos, en asistir a las víctimas de abusos y en brindar información sobre los avances de los casos. Un elemento novedoso fue la formación de Consejos Asesores Nacionales en Honduras.

La reforma policial pasó a ser una demanda consensuada en las sociedades de América Latina y el Caribe. Por sí sola no garantiza una permanente y expansiva seguridad ciudadana, sino que son necesarias reformas en el ámbito penal y judicial también. Dada la ineficiencia de la justicia penal por causa de la lentitud y el retardo de las decisiones, es necesario el rediseño de todo el procedimiento penal previo al nombramiento de jueces o a la creación de nuevos tribunales. Por ejemplo, en la República Dominicana se instauró un sistema de resolución alternativa de disputas que llevó al descongestionamiento del 50% de los casos que de otra manera, habrían acudido al sistema judicial.

Otras reformas penales son la respuesta a nuevas formas de criminalidad. Por ejemplo, en Cuba ello llevó al aumento de las penas, pero una consecuencia negativa de tal política fue el aumento de recursos dirigidos al sistema carcelario. De todas formas, actualmente, según los especialistas parece predominar en Cuba la tendencia a no aumentar las penas existentes.

Además de replantear el orden normativo, es necesario promover cambios socioculturales y capacitar la juventud. Según Virgilio Bello Rosa, Procurador General de la República Dominicana, todavía existen trabas al proceso de reforma del sistema judicial dominicano: los tribunales policiales alimentan un régimen de impunidad, y la policía civil viola los derechos de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las reformas institucionales y normativas que se asocian con un régimen de seguridad ciudadana deben conformar a las características particulares de cada sociedad. Las estructuras policial, judicial, penal y los mecanismos de control deben ser armónicas, o sea, debe existir un circuito judicial, penal, correctivo, preventivo y normativo que sea aceptado por la sociedad y convertido en política del estatal. Es imprescindible el establecimiento de vínculos de confianza mutua entre la policía y la sociedad, basados en criterio de transparencia y eficiencia. Es importante empezar a realizar cambios con las instituciones existentes aunque a largo plazo se modifiquen las instituciones mismas. El primer objetivo es la eliminación de los abusos policiales, la cual es una precondition para otras iniciativas de reformas institucionales. Detrás de esto último se encuentra la necesidad de dignificar la función policial.

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Joseph A. Cari, Jr., Carol Cartwright, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Doris O. Matsui, Thomas R. Reedy, Nancy M. Zirklin

WILSON COUNCIL

Steven Kotler, President. Diane Aboulafia-D'Jaen, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Charles F. Barber, Lawrence E. Bathgate II, John Beinecke, Joseph C. Bell, Richard E. Berkowitz, A. Oakley Brooks, Charles W. Burson, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Sheldon Drobny, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Sim Farar, Susan Farber, Charles Fox, Barbara Hackman Franklin, Morton Funger, Gregory M. Gallo, Chris G. Gardiner, Eric Garfinkel, Bruce S. Gelb, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, Joseph B. Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B.

Goldberg, William E. Grayson, Raymond A. Guenter, Gerald T. Halpin, Edward L. Hardin, Jr., Carla A. Hills, Eric Hotung, Frances Humphrey Howard, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Shelly Kamins, Edward W. Kelley, Jr., Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiv, William H. Kremer, Dennis LeVett, Harold O. Levy, David Link, David S. Mandel, John P. Manning, Edwin S. Marks, Jay Mazur, Robert McCarthy, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, John E. Osborn, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Larry D. Richman, Edwin Robbins, Robert G. Rogers, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Alan Schwartz, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Kenneth Siegel, Ron Silver, William A. Slaughter, James H. Small, Thomas F. Stephenson, Wilmer Thomas, Norma Kline Tiefel, Mark C. Treanor, Christine M. Warnke, Ruth Westheimer, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Paul Martin Wolff, Joseph Zappala, Richard S. Ziman



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20004-3027
www.wilsoncenter.org