

8 y 9 de diciembre de 2014

Rio de Janeiro, Brasil.



RELATORÍA DETALLADA DEL TALLER: CALIDAD DE LOS DATOS DE HOMICIDIO EN AMÉRICA LATINA



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

PRESENTACIÓN

La recopilación y análisis de datos son requisitos fundamentales para el desarrollo de políticas públicas eficaces. Sin embargo, los datos de homicidios en América Latina presentan diversas limitaciones en cuanto a su calidad y sólo recientemente los gobiernos de la región han comenzado a percibir la importancia de mejorar esa calidad. De hecho, datos precisos y confiables son esenciales para planear, ejecutar y evaluar políticas públicas que puedan reducir el grave fenómeno de los homicidios en los países latinoamericanos, así como para mejorar la comparabilidad entre ellos.

El año de 2015 es un año estratégico para este propósito, en la medida en que serán aprobados en el marco de Naciones Unidas los objetivos de desarrollo post-2015 y es previsible que incluyan metas en el área de seguridad,

TALLER: CALIDAD DE DATOS DE HOMICIDIO EN AMÉRICA LATINA

INFORMACIÓN GENERAL

Objetivo Estratégico

Mejorar la calidad de los registros de homicidio en América Latina, como instrumento para desarrollar políticas de prevención y reducción de homicidios en la región y también como forma de aumentar el perfil de este tema en la agenda pública.

Objetivo Específico

Delinear una estrategia para la convocatoria de una Conferencia Regional de carácter más amplio, en la que se establezca una red de profesionales, funcionarios públicos e instituciones con el propósito de acordar y fomentar normas internacionales de calidad de los datos de homicidio en América Latina.

Local y participantes

El taller se realizó durante los días 8 y 9 de Diciembre de 2014, en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil. Los participantes compartían un perfil general definido por la competencia técnica y/o la ocupación de posiciones de liderazgo en diversas instituciones con responsabilidad en la generación de datos de homicidio.

En total, el evento contó con la participación de 14 personas:

NOMBRE	CARGO	PAIS
Luis Horacio Vial	Jefe División de Estudios. Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior.	Chile
Miguel Ángel Colindres Bonilla	Jefe del Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional.	Honduras
Salomé Flores	Coordinadora. Centro de Excelencia UNODC-INEGI.	México
Miguel La Rota	Director de la Subdirección de Políticas Públicas. Fiscalía Nacional de Colombia.	Colombia
Sandra Lucia Moreno Lozada	Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Colombia
Alejandro Hope	Ex-director de Políticas de Seguridad del Instituto Mexicano de Competitividad. Experto independiente.	México
Luis Gerardo Gabaldón	Profesor de la Universidad Andrés Bello.	Venezuela
Omar Rivera	Asociación para una Sociedad Más Justa.	Honduras
Carlos Hernández	Director Ejecutivo. Asociación para una Sociedad Más Justa.	Honduras
Ignacio Cano	Profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ) y miembro del Laboratorio de Análisis de la Violencia -UERJ	Brasil
Emiliano Rojido	Miembro del Laboratorio de Análisis de la Violencia - UERJ	Brasil
Doriam Borges	Profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ) y miembro del Laboratorio de Análisis de la Violencia -UERJ	Brasil
Angélica Zamora	Open Society	
Pedro Abramovay	Open Society	

Dinámica de trabajo

Por tratarse de una reunión preliminar la dinámica fue flexible a las inquietudes de los participantes. La agenda preliminar fue la siguiente:

LUNES 8 DE DICIEMBRE: PROBLEMAS EN LA CALIDAD DE LOS DATOS DE HOMICIDIO

HORA	ACTIVIDAD
9:00	Encuentro en el Hotel Royalty Copacabana
10:00	Llegada a la Universidad
10:15	Introducción al Proyecto: Pedro Abramovay (Open Society)
10:30	Presentación del Proyecto: Ignacio Cano (LAV-UERJ)
10:45	Presentación de los Participantes
11:00	Intervalo
11:15	Discusión sobre los principales problemas de calidad de los datos de homicidio en América Latina
13:00	Almuerzo
14:30	Líneas generales de propuestas para la mejora de los datos del sector salud
16:15	Intervalo
16:30	Líneas generales de propuestas para la mejora de los datos del sistema de justicia criminal
18:15	Propuestas para la convergencia de los datos de salud y del sistema de justicia criminal
19:00	Fin del primer día y desplazamiento al restaurante para la cena

MARTES 9 DE DICIEMBRE: ESTRATEGIA PARA CONVOCAR UNA CONFERENCIA REGIONAL

HORA	ACTIVIDAD
9:00	Encuentro en el Hotel Royalty Copacabana
10:00	Resumen de las líneas generales de las propuestas de mejora de la calidad de los datos
11:00	Intervalo
11:15	Discusión sobre estrategias generales para la convocatoria de una conferencia regional sobre parámetros de calidad en la producción de datos de homicidio
13:00	Almuerzo
14:30	Discusión sobre estrategias institucionales para la convocatoria de una conferencia regional sobre parámetros de calidad en la producción de datos de homicidio
16:00	Intervalo
16:15	Propuestas para el futuro
17:00	Fin de la Reunión.

SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN

Presentación

Pedro Abramovay (Open Society)

Es importante instaurar una agenda de trabajo en América Latina con un claro énfasis en la reducción de homicidios. A pesar de la enorme incidencia de los homicidios en la región, el tema no está instalado en la agenda pública y cabe a la sociedad civil jugar un papel clave en este sentido. Los casos de Brasil, Colombia y México podrían ser especialmente relevantes por la importancia de estos países en la región, por la incidencia de homicidios que poseen y por contar con una sociedad civil organizada. Las respuestas punitivas no han sido eficaces y ya no constituyen una alternativa seria para la resolución del problema de la violencia letal. Por otro lado, las soluciones importadas desde los países desarrollados responden a realidades sustantivamente diferentes a las nuestras. Las soluciones que se planteen deben considerar la dimensión local y basarse en datos de calidad.

Ignacio Cano (LAV-UERJ)

Es fundamental contar con indicadores de calidad, basados en criterios claros y armónicos que brinden credibilidad a los datos sobre violencia y particularmente sobre homicidios. ¿Quién debe producir estos criterios? No sólo la academia sino también las instituciones públicas y las organizaciones sociales dedicadas al tema. La meta es contribuir a elaborar un protocolo que establezca una serie de criterios de calidad para los datos de homicidios. Este Taller debería ser el primer paso de una estrategia que convoque de manera amplia a diferentes instituciones de la región para trabajar sobre la calidad de los datos de homicidio.

Calidad de los datos de homicidio

TEMA	PROBLEMA	PROPUESTA
<p>Consistencia de las fuentes de información</p>	<p>Existe escasa compatibilidad entre las fuentes del sistema de justicia criminal (procuraduría, policías e institutos de medicina legal) y del sector salud.</p>	<p>Tener dos fuentes de datos, sector de la salud y sistema de justicia criminal, tiene la ventaja de que una fuente sirve de criterio para la evaluación de la otra. De todas formas, se deberían establecer claramente cuáles son las divergencias previsible entre las fuentes y un margen máximo de diferencias tolerables. En relación a la convergencia de los datos, se debe tener en cuenta que una muerte por legítima defensa es un homicidio para el sistema de salud pero puede no serlo para el sistema de justicia criminal.</p> <p>Se deberían tener formularios únicos de registro: para la salud y para la policía. En Pernambuco (Brasil) se está desarrollando una experiencia con un sistema de pulsera que identifica al cadáver en todos los sistemas de información. Este identificador físico de los cadáveres podría sugerirse como un mecanismo posible para mejorar la consistencia entre los sistemas.</p>
<p>Definición de los homicidios</p>	<p>Se discutió si era conveniente abordar todo tipo de homicidios (dolosos y no dolosos) y si categorías como "intervención legal" y "actos de guerra" se deberían considerarse como homicidios.</p>	<p>Se acordó enfocar sobre los homicidios dolosos, entendidos bajo la óptima de la salud pública, esto es, como la "muerte de terceros por agresión intencional". Las muertes por intervención legal deberían ser consideradas ya que lo que interesa es conocer los homicidios desde un punto de vista epidemiológico. Por otra parte, una cosa más discutible es si se consideran las muertes en enfrentamientos de guerra, casos más esporádicos, específicos e intensos de violencia.</p>
<p>VARIABLES REGISTRADAS EN RELACIÓN A LOS HOMICIDIOS</p>	<p>Existe una considerable heterogeneidad entre los países de la región en cuanto a la información que es relevada.</p> <p>Entre las divergencias, se destacan las referidas a los criterios</p>	<p>Se definió una batería mínima de variables para el registro de homicidios: i) sobre la víctima: sexo, edad, escolaridad, profesión, lugar de residencia; ii) sobre el evento: fecha, hora, arma utilizada, número de víctimas, localidad y sitio</p>



	de datación (fecha de la ofensa que causa la muerte, fecha de la muerte, fecha de la aparición del cadáver) y localización (se puede registrar el lugar de la muerte, el lugar donde ocurrió la agresión o el del hallazgo del cadáver)	de ocurrencia de la muerte; iii) sobre el victimario: la relación entre víctima y victimario y si el victimario es funcionario policial o militar. Más allá del núcleo básico de datos sería importante que cada país proponga un set de variables releva sobre grupos de riesgo en su propio contexto: orientación sexual, raza, etnia, etc.
Calidad de los datos	Principales debilidades según fuente de información: i) sector salud: falta de cobertura, muertes mal clasificadas, y causa de muerte externa pero de intención desconocida; ii) sistema de justicia criminal: duplicidad, falta de actualización en los registros, categorías particulares de homicidio contabilizadas de manera independiente (como los “autos de resistencia” o muertes por intervención policial en el caso de Brasil), o delitos como “lesión seguida de muerte” que no son registrados como homicidios dolosos.	Es importante considerar las cifras internacionales para saber cuál es el porcentaje aceptable de causas de muertes externas con intención desconocida sobre el total de causas de muerte externa. Algo similar sucede con respecto al conocimiento de los medios (armas) sobre el total de muertes por homicidio e intención desconocida. Un criterio adicional para evaluar la calidad de los datos debería ser el tiempo que se tarda en producir la información.
Fuentes alternativas de información	Particularmente en los países con débil institucionalidad y alta incidencia de homicidios, es importante contar con fuentes no oficiales de información sobre homicidios.	Se sugiere como posibilidad: i) la utilización de encuestas de victimización en países de la región con alta incidencia de homicidios, y ii) la supervisión de las cifras oficiales mediante muestreo de noticias periodísticas.
Transparencia	Escasez de criterios claros en relación a la producción y publicación de los datos.	Periodicidad de la publicación de los datos: se sugiere una divulgación trimestral de los datos especificando los procedimientos en los que hay revisiones y correcciones posteriores. Se deberían publicar no solo las cifras agregadas sino también las bases de datos. También se recomienda la publicación de mapas de incidencia por áreas al menor nivel de agregación que no comprometa la identidad de las víctimas. Otro aspecto a considerar es la calidad de la publicación de los datos: formatos re-utilizables, utilización de software libre, etc. Aunque es importante la oportunidad de los datos (tenerlos lo antes posible), puede existir un trade off entre calidad y



		oportunidad.
Institucionalidad	Si se busca una articulación entre las fuentes de información se debe pensar cuál debería ser la arquitectura institucional para orientar el proceso, regularlo y supervisarlo.	Se sugiere la conformación de un organismo integrado con la representación de instituciones productoras de datos, centros de investigación, y actores de la sociedad civil. Este organismo debería poseer un fuerte carácter técnico, brindar confiabilidad y legitimidad a los datos, y disponer de condiciones para que el debate político se desarrolle a partir de información de calidad. Tendría a su cargo el monitoreo y la auditoría de las fuentes de información.

Otros puntos discutidos:

- ¿Cabe exigir una autopsia como mecanismo para la mejora de la calidad de los datos o se trata de un tema de investigación científica o forense? En la medida en que la necropsia no informa sobre la batería de datos básicos que se han definido y que no es una fuente de información que se pueda exigir de manera realista a la mayoría de los países de la región, se considera un elemento de investigación y no un aspecto necesariamente relativo a la calidad de los datos.
- Elaboración progresiva por parte de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de una clasificación internacional de delitos para fines estadísticos, la cual será aprobada en la Comisión Estadística de Naciones Unidas y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en 2015. Intenta trascender las definiciones jurídicas locales, estableciendo categorías a diferente nivel y busca cierta convergencia con la clasificación de enfermedades. En relación a los homicidios, se contemplan tres desagregaciones: i) actividades criminales (crimen organizado, otras actividades), ii) interpersonal (intrafamiliar, riñas o venganza), iii) socio-políticos (prejuicios sociales, uso excesivo de la fuerza, etc.). La clasificación de ONU se basa en la descripción de la conducta delictiva y tiene ciertos riesgos. Se basa en datos del sistema de justicia criminal y puede omitir criterios locales que llevan a sobreclasificar casos, por ejemplo, como "crimen organizado".



Estrategia para convocar una Conferencia Regional

CUESTIÓN	PROPUESTA
¿Para qué convocar?	<p>Conferencia técnica y política para definir, en un documento único, una serie de criterios para mejorar la calidad de datos de homicidios en América Latina. Se buscará comprometer de alguna forma a los países para que suscriban las definiciones adoptadas.</p> <p>Para atraer a los gobiernos se destaca la oportunidad de incorporar indicadores de violencia, justicia y estado de derecho entre los objetivos que sustituirán, a partir de 2015, los Objetivos del Milenio establecidos por el Sistema de Naciones Unidas.</p>
¿Quién convocaría?	<p>Open Society se encargaría de la convocatoria y la financiación de la Conferencia.</p>
¿Qué instituciones se convocarían?	<p>Entre los países priorizados por su influencia en la región, se mencionaron las siguientes instituciones públicas como posibilidades:</p> <ul style="list-style-type: none">- México: INEGI y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación.- Chile: Ministerio del Interior.- Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal, Ministerio del Interior, Fiscalía.- Brasil: Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Secretaría Nacional de Seguridad Pública.- Costa Rica: se deben identificar instituciones candidatas <p>En relación a la convocatoria de organizaciones sociales, se mencionaron las siguientes posibilidades: Red de apoyo (Venezuela), CELS (Argentina), Alianza Sociedad más Justa (ASJ-APJ, Honduras), CESC (Chile), Fórum Brasileiro de Seguridad Pública (Brasil) e Ideas para la Paz (Colombia).</p> <p>En relación a la convocatoria de organismos internacionales, se mencionaron las siguientes posibilidades: UNODC, BID, OEA, OPS-OMS, SICA, UNASUR, MERCOSUR, Conferencia Estadística de las Américas de CEPAL.</p> <p>Se convocarían dos personas de perfil técnico por las instituciones gubernamentales de cada país, una perteneciente al sistema de salud y otra al sistema de justicia criminal. Hay que evaluar la cantidad de participantes de la sociedad civil, con el objetivo de tener una representación amplia y representativa y, al tiempo, evitar incorporar otros temas distintos en la agenda. La cantidad de personas también se debe considerar a los efectos de hacer posible una discusión fructífera.</p> <p>En un segundo momento, posterior a la Conferencia, se podrían contactar instituciones de transparencia a nivel local e internacional, movimiento de datos abiertos, red iberoamericana de institutos de ciencia forense, etc.</p>
¿Cómo convocar?	<p>Invitar a instituciones clave de la región para consolidar el documento base y generar apoyo en cada uno de los países en cuestión. En paralelo, se harán sondeos a organismos internacionales para identificar socios y generar</p>

demanda.

Comisionar a alguien para que haga un diagnóstico estadístico de la calidad regional de los datos sobre homicidios y revise la literatura y las iniciativas existentes en la materia. Al momento de la convocatoria se enviará un documento de base para incentivar el debate y se compartirá la autoría (mecanismo de validación) del documento final que sea producto de la Conferencia.

Es importante pensar en hacer atractiva la propuesta para las instituciones, no alcanza con apelar a la buena voluntad sino que se requiere que visualicen un elemento que sea institucionalmente beneficioso.

Se puede pensar en la posibilidad de solicitar a los países participantes, con antecedencia, los instrumentos de producción de datos.

¿Cuándo se realizaría y qué duración tendría?

Se planean dos jornadas y media de trabajo, entre los meses de junio y julio de 2015.

¿Cuál sería la estructura de la Conferencia?

Una propuesta preliminar es la siguiente:

- 1) Apertura formal de autoridades locales
 - 2) Organismos internacionales como Naciones Unidas podrían presentar un panorama sobre:
 - Los datos de salud en AL: historia, problemas, etc.
 - Los datos de justicia en AL: historia, problemas, etc.
 - 3) Mesas de trabajo
 - 4) Cierre con suscripción de los participantes al documento realizado
-

AGENDA

Se definieron fechas, actividades y responsables para dar continuidad al proyecto durante el primer semestre de 2015:

FECHA	ACTIVIDAD	RESPONSABLES
10 de Enero	Circular entre los participantes la relatoría del Taller realizado en Rio de Janeiro.	LAV-UERJ y OPEN SOCIETY
15 de Enero	Elaboración de Términos de Referencia para contratar un consultor a los efectos de diagnosticar los datos de homicidio en diversos países de América Latina y sistematizar la literatura y las iniciativas pertinentes en la materia.	LAV-UERJ y OPEN SOCIETY
30 de Enero	Recepción de comentarios a la relatoría del Taller realizado en Rio de Janeiro.	Participantes del Taller de Rio de Janeiro
Mayo	Evaluación final del informe de Consultoría (extensión máxima 20 páginas).	LAV-UERJ y OPEN SOCIETY
Junio	Elaboración de un documento (en base a la relatoría del Taller de Rio y de la Consultoría) para convocar a instituciones estratégicas y debatir en el marco del Conferencia Regional.	LAV-UERJ y OPEN SOCIETY
Junio-Julio	Realización del Conferencia Regional (duración de dos días y medio).	LAV-UERJ y OPEN SOCIETY