

# seguridad ciudadana en América Latina

*La seguridad pública en América Latina.  
Múltiples dimensiones y dilemas políticos*

ISBN: 978-956-19-0882-6



Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile



SEGURIDAD CIUDADANA en

# América LATINA

*La seguridad pública en América Latina.  
Múltiples dimensiones y dilemas políticos*



Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile

Edición de Alejandra Mohor  
y Romina Nespolo

Área Prevención del Delito a Nivel Local  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Instituto de Asuntos Públicos  
Universidad de Chile



Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile

**La seguridad pública en América Latina:**  
Múltiples dimensiones y dilemas políticos

Área Prevención del Delito a Nivel Local  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Instituto de Asuntos Públicos  
Universidad de Chile

Edición: Alejandra Mohor - Romina Nespolo  
Diseño: Felipe Arias - Paulina González

ISBN: 978-956-19-0882-6

Octubre de 2014

Con el apoyo de:



# América LATINA

*La seguridad pública en América Latina.  
Múltiples dimensiones y dilemas políticos*

## Presentación

La seguridad pública en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos

5

## Ponencias del Seminario

*Reseña de autores*

7

Conferencia de Seguridad Pública: "Dilemas de la reforma policial en contextos de alta criminalidad"

Christopher Stone

9

Violencia en barrios: Generación de conocimiento para intervenciones focalizadas territorialmente

Hugo Frühling

17

Dilemas de la reforma policial en contextos de alta criminalidad: el caso de las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro

Ignacio Cano

23

El panorama cambiante de la política de drogas hemisférica

Eric Olson

29

Retos para la participación de los gobiernos locales en la seguridad pública: el caso brasileño

Carolina Ricardo

37

"Operación Chrome" sistematización de la Estrategia Interinstitucional de Manchester contra las pandillas en Inglaterra

Michael Hurley

43

## Artículos de Miembros de la Red Más Comunidad Más Prevención

*Reseña de autores*

47

### *Dilemas de la reforma policial en contexto de alta criminalidad*

Contextos, actores políticos y reforma policial: algunas reflexiones sociológicas

Daniel Pontón

49

Gestión política de las reformas policiales desde una perspectiva regional, particularmente peruana

Carlos Romero

55

Gestión política de las reformas policiales en Centroamérica, la situación de Costa Rica

Julio Solís

61

Aproximaciones a la gestión de una reforma policial: el caso de México

Ulises Urusquieta

67

### *Problemáticas en torno a la gestión local de las políticas de seguridad*

Gestión política desde lo local. Consideraciones sobre la experiencia de Chile

Felipe Fernández

75

Gestión política desde lo local: la experiencia de Argentina

Geraldine Oniszcuk

81

Dilemas políticos en torno a la gestión local y la articulación nacional y subregional de iniciativas de prevención de la violencia y el delito en Centroamérica

Gerardo Pérez Castillo

87

### *Gestión estratégica de las políticas de prevención de la violencia juvenil*

Prevención de violencia en jóvenes en Medellín: La experiencia de gestión y acción de las organizaciones vinculadas al Observatorio de Seguridad Humana

Heidy Gómez

91

# PRESENTACIÓN

## “La seguridad pública en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos”

Como parte de las actividades de cierre del proyecto +Comunidad +Prevención que ha venido desarrollando el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, gracias al apoyo financiero del Open Society Foundation, y en conjunto con el Municipio de Santa Ana, Costa Rica y en colaboración con el Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia (CIPREVI), se realizó en el mes de septiembre del año 2013 el Seminario “La seguridad pública en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos”, en la ciudad de San José, Costa Rica.

Este seminario buscó analizar e intercambiar información relevante en materia de gestión política de la seguridad en América Latina, que dotara a los funcionarios de los gobiernos centrales y locales, y de organizaciones afines, de herramientas que permitan desarrollar una gestión eficaz y eficiente en el área de la seguridad ciudadana.

El seminario se hizo en torno a 4 temas principales. Cada uno de ellos se estructuró a partir de una conferencia principal y un panel de expertos posterior a ella, quienes presentaron, desde su experiencia académica y/o práctica, una mirada diferente que reflejara además, de manera crítica, los avances y desafíos que enfrentan los gobiernos latinoamericanos, tanto a nivel central como local, en estas materias.

El público asistente estuvo compuesto por autoridades centrales y locales, civiles y policiales de diversos países de la región. También académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales y multilaterales. Entre ellos, los más destacados miembros de la Red de profesionales jóvenes por una América Latina más segura, también creada desde el año 2005 en el marco del proyecto antes mencionado.

Ponentes, panelistas y profesionales destacados de la red han elaborado artículos relativos a las temáticas abordadas durante el seminario, para ser incluidos en este libro, tercero de la colección América Latina, el cual nos enorgullece presentar.

Así, los temas sobre los que se estructuró el seminario y ahora este libro, son:

Dilemas de la reforma policial en contextos de alta criminalidad: Existe una convicción generalizada respecto de la necesidad de profesionalizar a las policías, dotarlas de mayores y mejores recursos, extender su formación, erradicar la corrupción y mejorar o instalar mecanismos de accountability, entre otros temas de alta importancia.

No obstante, esta convicción no ha sido suficiente para alcanzar los objetivos trazados de modernizar el trabajo policial, haciéndolo más eficiente y efectivo en la investigación criminal, en la prevención de delitos y en la vinculación con la comunidad. Interesará aquí conocer los nudos críticos del proceso de reforma institucional, los caminos que pueden conducir a la transformación institucional y los distintos contextos en los que ello puede ocurrir.

Los artículos incorporados bajo esta temática corresponden a la transcripción de la conferencia presentada por Christopher Stone, Presidente de Open Society Foundations, de título homónimo y que se centra en la discusión ya no sobre la relevancia y justificaciones de la reforma a las policías, sino en la importancia de pasar de las pequeñas ‘mejoras’ a reformas de gran escala que perduren y generen un impacto real y permanente en la reducción de la violencia delictual. El segundo artículo corresponde al Análisis del caso de las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro, de Ignacio Cano, quien revisa los claroscuros de este programa y su posibilidad de constituirse en un nuevo y perdurable modelo policial.

A estos artículos principales, le siguen otros cuatro que, desde diferentes ópticas y a partir del análisis de casos nacionales y subregionales, revisan el desarrollo de las reformas a la policía, sus limitaciones y perspectivas. Se trata de “Contextos, actores políticos y reforma policial: algunas reflexiones sociológicas”, de Daniel Pontón; “Gestión política de las reformas policiales desde una perspectiva regional, particularmente peruana” de Carlos Romero; “Gestión política de las reformas policiales en Centroamérica, la situación de Costa Rica” de Julio Solís; y “Aproximaciones a la gestión de una reforma policial: el caso de México”, de Ulises Urusquieta.

El futuro de las políticas de drogas en América Latina: El informe “El Problema de las Drogas en las Américas”, realizado por la OEA a pedido de los países de la región, parece haber marcado un punto de inflexión en el debate sobre el futuro de las políticas de drogas en América Latina. Estas políticas deben analizarse al menos en dos niveles: desde la perspectiva del control del crimen organizado nacional y transnacional, vinculado al narcotráfico y a otros actos ilícitos asociados a él (trata de personas, extorsión, armas); y desde las políticas locales de control del narcomenudeo así como aquellas de prevención y tratamiento del consumo. En un sentido similar, la discusión en torno a la despenalización, pasa por reevaluar las características particulares de los tipos de drogas, su relación con los delitos y la violencia, y el impacto que las políticas vigentes han tenido sobre el consumo de unas u otras sustancias. Analizar también los escenarios futuros de las políticas de drogas y su efecto posible respecto de la violencia letal. En este libro se presenta el artículo “El panorama cambiante de la política de drogas hemisférica”, de Erik Olson, Director

Asociado del Programa para América Latina/Woodrow Wilson Center, Estados Unidos. El que retoma buena parte de las ideas arriba planteadas para ponerlas en contexto espacial y temporalmente, revelando la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica y su rol en la determinación de la política de drogas en América Latina. También reflexiona sobre las posibilidades de futuro en un escenario regional cambiante y heterogéneo.

Problemáticas en torno a la gestión local de las políticas de seguridad: La desconcentración de las políticas de seguridad hacia los gobiernos locales busca responder de manera más eficiente a las necesidades específicas de cada territorio, focalizando en particular sobre aquellas acciones del ámbito de la prevención del delito. Ello supone la coordinación con el nivel central, mediante transferencia de recursos y capacidades, bajo un marco normativo que otorgue las facultades necesarias. Este último elemento cobra mayor importancia respecto de las políticas de control, puesto que buena parte de los Gobiernos locales de la región no disponen de cuerpos policiales de dependencia directa, ni facultades para ejercer mando sobre aquellas centralizadas que actúan en su territorio. La capacidad de coordinación, la mayoría de las veces, queda sujeta a las voluntades de las autoridades de turno. Así, los municipios, comunas, distritos y cantones de América Latina han debido asumir responsabilidades concretas sobre la seguridad de sus habitantes, sin disponer de los recursos legales, humanos, técnicos y/o económicos suficientes y necesarios.

El artículo central, “Retos para la participación de los gobiernos locales en la seguridad pública: el caso brasileño” de Carolina Ricardo, Consultora del Forum Brasileiro de Segurança Pública y Coordinadora del Área de Justicia y Seguridad Pública de la Organización no Gubernamental, Instituto Sou da Paz, Brasil, analiza las particularidades de la política de nivel central en un país federal, en su vinculación con los gobiernos locales. La premisa principal de este artículo es la centralidad del reconocimiento que debe hacerse, desde el nivel estadual y federal, del rol local en materia de prevención del delito y la violencia.

También, y dando cuenta de la necesidad de focalización de las intervenciones en territorios acotados, se presenta bajo esta temática local, los contenidos principales de la Conferencia “Violencia en Barrios: Generación de conocimiento para intervenciones focalizadas territorialmente” de Hugo Frühling, Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. El artículo homónimo revisa los tipos de intervenciones urbanas sobre áreas pequeñas.

A estos artículos les acompañan otros tres que volverán a revisar casos nacionales y subregionales para aproximarse a una discusión sobre los principales aciertos y dificultades de articulación y gestión local de la seguridad. Estos artículos son: “Gestión política desde lo local. Consideraciones sobre la experiencia de Chile” de Felipe Fernández; “Gestión política desde lo local: la experiencia de Argentina” de Geraldine Oniszcuk; “Dilemas políticos en torno a la gestión local y la articulación nacional y subregional de iniciativas de prevención de la violencia y el delito en Centroamérica”, de Gerardo Pérez Castillo.

Gestión estratégica de las políticas de prevención de la violencia juvenil: Los jóvenes son las principales víctimas de los delitos que ocurren en nuestra región, también constituyen el grupo mayor de victimarios. La existencia de pandillas de diferente índole se asocia a la violencia en los barrios de los países del Cono Sur, así como las Maras a buena parte de los delitos más violentos en Centro América. Los factores de riesgo asociados a las conductas violentas y delictivas de los jóvenes han sido latamente descritos. Así también se han sistematizado y evaluado diversas estrategias preventivas de intervención, proveyendo un importante acervo de conocimiento en la materia. No obstante, este conocimiento no ha sido suficiente para frenar el fenómeno de la violencia asociada a jóvenes.

No son abundantes las estrategias que aborden de manera integral la problemática de la violencia asociada a jóvenes y pandillas. Durante el seminario, Michael Hurley, del Departamento de Policía de Manchester, Inglaterra y asesor del Home Office, presentó la “Operación Chrome Estrategia Interinstitucional de Manchester contra las pandillas”. En el artículo se muestra una sistematización de dicha experiencia, que habiendo surgido desde una instancia de control, se constituye como un buen ejemplo de integralidad e interinstitucionalidad para su ejecución.

El segundo artículo en esta temática corresponde a “Prevención de violencia en jóvenes en Medellín: La experiencia de gestión y acción de las organizaciones vinculadas al Observatorio de Seguridad Humana” de Heidy Gómez, cuyo foco está puesto en la perspectiva de los jóvenes respecto del tipo de iniciativas que desde este grupo se han impulsado para responder a la necesidad de frenar la violencia y el delito en Medellín, Colombia.

Así, un total de 14 artículos integran esta publicación del proyecto +Comunidad +Prevención. Agradecemos a los autores, a todos los expositores y participantes del seminario, a las instituciones colaboradoras y aquellas que aportaron con el financiamiento de aquí y de este documento. Esperamos que las páginas que siguen a continuación contribuyan a enriquecer el debate, a abrir nuevos temas y perspectivas y, por supuesto, aporten a la construcción de una América Latina más segura para todos y todas.

# ARTÍCULOS DE PANELISTAS DEL SEMINARIO

## RESEÑA DE AUTORES

### *Ignacio Cano*

Ignacio Cano es Doctor en Sociología con la especialidad Psicología Social de la Universidad Complutense de Madrid. Su tesis recibió el Premio Nacional del Centro de Investigaciones Sociológicas de España. Trabajó en derechos humanos y atención a las poblaciones en las zonas de guerra en El Salvador entre 1991 y 1993, como investigador de la Universidad Centroamericana y como miembro de la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas para El Salvador. También participó en proyectos de investigación sobre derechos humanos en Guatemala y Haití. Hizo su post-doctorado en la Universidad de Surrey (Reino Unido), Michigan y Arizona (EEUU). En 2008 realizó estudios postdoctorales en la Universidad de Lancaster (Reino Unido). Fue investigador en el Instituto de Estudios de la Religión entre 1996 y 2001 y profesor visitante en la Universidad Federal Fluminense y en la Universidad Federal de Juiz de Fora. Es actualmente profesor de metodología de la investigación en la Universidad Estatal de Río de Janeiro y vice-coordinador del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV), de la misma universidad.

### *Michael Hurley*

Michael ha trabajado en el ámbito de la delincuencia y el comportamiento antisocial durante más de 20 años y ha cumplido un rol central en el desarrollo y aplicación de la legislación, la política del Gobierno y el desarrollo de la estrategia policial y local. Trabajó como gerente en el Servicio de Jóvenes Infractores de Ley (Youth Offending Service). En el año 2003 trabaja en la Estrategia Multi Agencia de Pandillas de Manchester (Manchester Multi Agency Gang Strategy), siendo fundamental para el desarrollo y la gestión de ésta. En 2009 pasa a ser asesor en el Home Office en temas de delincuencia violenta y organizada. Durante ese periodo fue el responsable de la gestión y desarrollo de los Programas Nacionales de Acción de Lucha Contra Pandillas (Tackling Gangs Action Programme - TGAP) y el Programa de Acción de Lucha Contra Armas Blancas (Tackling Knives Action Programme - TKAP). Actualmente es líder en el

trabajo contra el crimen organizado de la Policía de Manchester (Greater Manchester Police), en conjunto con el Home Office y la Agencia Nacional de Delincuencia. Además, participa en programas nacionales e internacionales de investigación. En el año 2010 se le concedió un OBE por su trabajo en contra de la delincuencia organizada, pandillas y crimen violento, a nivel nacional y local.

### *Carolina de Mattos Ricardo*

Posee máster en Filosofía del Derecho en la Universidad de São Paulo. Abogada formada por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo y Cientista Social formada por la Universidade de São Paulo. Fue asesora de proyectos en la organización no gubernamental Instituto São Paulo Contra la Violencia y consultora del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, del Ministerio de Justicia de Brasil y del International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), para asuntos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Actualmente es consultora del Forum Brasileiro de Segurança Pública y coordinadora del área de justicia y seguridad pública de la organización no gubernamental Instituto Sou da Paz.

## *Eric L. Olson*

Eric L. Olson es Director Asociado para el Programa de América Latina del Centro Internacional Woodrow Wilson para académicos, en Washington, DC. Su investigación se ha centrado principalmente en cuestiones de seguridad y los efectos de la delincuencia, el crimen organizado y la violencia en las democracias. También ha escrito sobre la reforma de la policía y las instituciones judiciales como medio para abordar el problema de la rápida expansión de la delincuencia en las Américas. Ha viajado extensamente por México, América Central y los Andes. Antes de unirse al Wilson Center era Especialista Senior en el Departamento de Promoción de la Gobernabilidad de la Organización de Estados Americanos, entre 2006-2007. Sirvió como Director interino de Relaciones Gubernamentales de Amnistía Internacional EE.UU., y fue Director de Defensa de Amnistía para las Américas desde 2002 hasta 2006. Antes de Amnistía, fue Asociado Senior en la Oficina de Washington para América Latina en México, durante ocho años. Trabajó en el Centro de Augsburg College de Educación Global en Cuernavaca, México, entre 1989-1993, donde fue director del programa. Entre 1986-1988 trabajó en Honduras, América Central, como especialista en el desarrollo de varias organizaciones no gubernamentales locales. Ha testificado ante el Congreso de los Estados Unidos en varias ocasiones, ha aparecido en numerosos artículos de prensa como comentarista experto en derechos humanos, política de drogas y crimen organizado.

## *Christopher Stone*

Christopher Stone es Presiden de Open Society Foundations. Es experto internacional en reforma de justicia penal y en liderazgo y gobernanza de organizaciones sin fines de lucro. Antes de unirse a Open Society Foundations fue profesor de la Práctica de Justicia Penal en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y director del Hauser Center for Nonprofit Organizations. Previamente a ello, Stone pasó una década como director del Vera Institute of Justice, también fundó el Neighborhood Defender Service of Harlem y se desempeñó como director fundador de la New York State Capital Defender Office y de la Alianza Global Altus. Entre sus antecedentes académicos destacan su licenciatura en Harvard, una maestría en criminología de la Universidad de Cambridge y un JD de Yale Law School. También, fue condecorado con la Orden de honor del Imperio Británico por su contribución a la reforma de la justicia penal en el Reino Unido.

## *Hugo Frühling*

Hugo Frühling es profesor titular de la Universidad de Chile. Actualmente ocupa el cargo de Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Previamente trabajó en el Centro de Estudios para el Desarrollo y fue Secretario del Consejo Coordinador de Seguridad Pública y asesor del Ministro del Interior del Gobierno de Chile, entre 1992 y 1994. Ha sido consultor en temas de su especialidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Fundación Ford, GTZ, PNUD y ha asesorado a diversos gobiernos. Es Abogado de la Universidad de Chile, Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Harvard y Magíster en Derecho de la misma universidad. Ha sido profesor visitante en las universidades de Harvard, Princeton y Ottawa e investigador visitante del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

# CONFERENCIA DE SEGURIDAD PÚBLICA: “DILEMAS DE LA REFORMA POLICIAL EN CONTEXTOS DE ALTA CRIMINALIDAD”

Christopher Stone<sup>1</sup>

Quiero abordar la cuestión que sirve de inicio a este seminario sobre reforma policial, particularmente la reforma policial en el contexto de un alto nivel de violencia criminal. Es un gran placer y un privilegio para mí estar aquí con ustedes en esta conferencia sobre seguridad pública en América Latina. En los últimos quince años he estado aprendiendo de Hugo Frühling y muchos otros de ustedes y sus colegas de la región sobre las dinámicas de la delincuencia y la violencia y la aplicación de la ley en Sudamérica y Centroamérica y espero continuar ese aprendizaje. Sé que lo haré el resto de la mañana aquí, durante la presentación del panel y el debate. Quiero empezar compartiendo algunas observaciones, no específicamente sobre América Latina, sino sobre la reforma policial global, un tema que se ha empeñado en seguir estando al centro de mi propio trabajo durante las últimas tres décadas y que ha sido una preocupación para mis colegas de Open Society Foundations desde que esa familia de fundaciones se unió en una red hace dos décadas. La alianza entre Open Society Foundations y esta iniciativa sólo viene a subrayar la importancia de este trabajo para todos nosotros.

Esta mañana me gustaría destacar tres puntos: primero, hay muchas razones para emprender una reforma policial pero entre las más importantes está hacer una mayor contribución a la reducción de la violencia criminal. Segundo, la reforma de la policía es sólo un elemento entre varios que deben realizarse simultáneamente si vamos a reducir los niveles de violencia criminal de manera rápida y sustentable. Y tercero, los reformadores de la policía en todo el mundo han producido un montón de buenos proyectos, muchas buenas prácticas, muchas mejoras a pequeña escala, pero el mundo ha visto relativamente pocos ejemplos de reforma policial efectiva a gran escala que sea sostenible a través de los cambios en el liderazgo político. Quiero discutir el papel de la profesionalización de la policía en particular y en especial un tipo específico de profesionalismo policial como elemento esencial para intensificar la reforma policial prospectiva y permitir que persista a través de las transiciones políticas. Pero antes de que profundice en esos tres puntos, déjenme poner la discusión en un contexto más amplio: el debate actual sobre

qué conjunto de metas deberían reemplazar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio según lo acordado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2000. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio hablan de la necesidad de salud pública, educación, del derecho al agua, a una alimentación adecuada, pero no mencionan la cuestión de la seguridad pública ni la violencia ni la justicia. A principios de este año un panel de personas eminentes de alto nivel se reunieron en Londres para hacer recomendaciones a las Naciones Unidas sobre cuál sería el conjunto de objetivos de desarrollo que se podrían incluir para después del 2015. El Presidente Molina publicó un ensayo en un diario londinense explicando la necesidad de un objetivo de desarrollo para terminar la violencia extrema. Él escribió: “mi país, Guatemala, continúa sufriendo de múltiples formas de violencia y altos niveles de impunidad. Por nuestra experiencia puedo confirmar que la violencia extrema, la inseguridad y el acceso limitado a la justicia son factores que impiden el desarrollo en general y particularmente aseguran la continuación de la pobreza y el desencanto social”. El Presidente Molina continúa: “... pero una vida sin violencia extrema no es sólo deseable, también es posible. Nuestra tasa de homicidios se ha reducido de manera sostenida y puedo decir con orgullo que no estamos lejos del día en que no se producirá ni un sólo homicidio en una semana... y todavía lo esperamos. Permítanme que sea atrevido en esto”, añadió, “la extrema violencia y la impunidad son todavía demasiado altas en Guatemala según los estándares internacionales, pero si podemos mostrar algún progreso, incluso en estas difíciles circunstancias, ¿por qué no podría fijar el mundo un objetivo que permitirá a miles vivir una vida sin violencia?” El panel de alto nivel escuchó al Presidente Molina y estuvo de acuerdo con él. Su ensayo fue distribuido a los miembros del panel

<sup>1</sup> Presidente de Open Society Foundations. Conferencia dictada el día 2 de septiembre de 2013, como charla inaugural del Seminario “La seguridad pública en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos”, realizado en San José, Costa Rica el 2 y 3 de septiembre de 2013.

y fue debatido en la primera sesión. En su informe final, emitido hace sólo tres meses, el panel escribió, y cito: “vivir sin miedo, conflicto y violencia es el derecho humano más fundamental y es la base esencial para construir sociedades pacíficas y prósperas”.

El panel de alto nivel propuso a la ONU 12 objetivos para reemplazar los objetivos del milenio cuando éstos finalicen en 2015. El objetivo número 11 de la recomendación del panel es “asegurar sociedades estables y pacíficas”. El panel tiene cuatro metas que ha pedido al mundo que adopte para lograr ese objetivo y entre esas metas se incluye la reducción en la tasa de muertes violentas por 100.000 habitantes, la reducción en el conflicto causado por la delincuencia organizada y el aumento del profesionalismo y rendición de cuentas de la policía. El informe fue aprobado unánimemente por los 26 integrantes del panel que incluía a representantes de Brasil, Colombia, Cuba y México. Hoy quiero animarles a pensar sobre la reforma de la policía en ese contexto. Los objetivos de desarrollo del milenio concentraron los esfuerzos de donantes internacionales, instituciones financieras, ONGs, académicos y gobiernos para lograr un progreso medible en un número reducido de metas cruciales. El objetivo 11 del informe del panel de alto nivel podría tener el mismo efecto para la violencia si lo adoptamos.

El panel de alto nivel es sólo un conjunto de recomendaciones para la ONU. La Asamblea General de la ONU no decidirá sobre los objetivos de desarrollo para después del 2015 hasta finales de ese mismo año, dos años a partir de ahora y actualmente hay muchas organizaciones preparándose para los meses de reuniones en Nueva York, para instar a los delegados de la Asamblea General de la ONU a que sigan las recomendaciones de este panel de alto nivel. Personalmente no veo la razón para esperar dos años a que actúe la asamblea general; el informe del panel de alto nivel es un excelente plan en sí mismo. Yo espero que podamos empezar a trabajar en esto ahora, en 2013, para hacer que esas recomendaciones puedan implementarse realmente en terreno. Esto significa fijar ahora metas para reducir la violencia letal, disminuir la delincuencia organizada y profesionalizar la policía con el foco en lugares donde la violencia criminal es especialmente alta. La reforma policial es esencial para lograr todas estas metas propuestas por el panel de alto nivel. Así, con este prólogo, vuelvo a los tres puntos que quiero destacar, el primero sobre las razones para emprender la reforma policial. Hay tantas razones valiosas para llevar a cabo la reforma policial además de reducir la violencia. En sociedades que están intentando cambiar de una versión autoritaria a una versión más democrática de gobernanza, los reformadores a menudo quieren una estructura policial que imite o refleje sus principios democráticos y no los principios autoritarios del pasado y esa es una buena razón para la reforma policial. En las sociedades donde la policía se ha usado durante siglos, o por lo menos durante décadas, para oprimir sistemáticamente a un grupo étnico, racial o religioso particular, como se hizo en los Estados Unidos hace varias décadas, la reforma policial suele pretender establecer principios de justicia igualitaria y este sigue siendo un elemento importante de la reforma policial en los Estados Unidos. En otros lugares donde la policía se ha usado durante mucho tiempo como instrumento del partido gobernante, la reforma policial es necesaria para distanciar a la

policía de los partidos políticos. Vemos esto muy particularmente en la India y en muchos otros países con los que posiblemente estén familiarizados. La reforma policial en lugares como estos ha sido diseñada para eliminar el uso de la tortura, llevar a la sociedad a un mayor cumplimiento de la ley o superar patrones históricos de discriminación. La reforma policial en todas estas circunstancias juega un rol vital, incluso si no se mejora la prevención del delito. Pero la reforma policial es especialmente importante en lugares donde la violencia criminal es alta. Esto es verdad por al menos dos razones: Primero, porque la evidencia es clara acerca de que la mala actuación policial exacerba la violencia criminal y segundo porque estamos aprendiendo que la policía realmente puede hacer algo sobre los altos niveles de violencia y debe hacerlo.

Sabemos que las malas políticas policiales causan violencia, pero merece la pena hablar un poco acerca de lo que sí funciona. El problema es, por supuesto, que mucha gente piensa que la mala actividad policial, me refiero a la que causa violencia, es en realidad buena actividad policial. Ustedes conocen el problema, la policía se enfrenta en una lucha con bandas delictuales de un tipo u otro y a veces la batalla se resuelve por el número de muertes. La policía define la victoria según cuántos miembros de la banda ha matado, pero esto puede ser tan destructivo como cuando la policía hace arrestos en vez de matar gente; si esos arrestos desestabilizan a las bandas delictuales y llevan a un aumento en la competencia violenta entre las bandas por territorio o negocio. Permitan que les cuente dos historias para ilustrar este punto, una de Kingston, Jamaica y otra de mi ciudad, Nueva York. En Kingston, Jamaica algunos colegas y yo estábamos trabajando con el cuerpo de policía de Jamaica. Los superiores policiales notaron que tenían un problema, ellos recompensaban a los agentes de policía por aclarar casos, pero la recompensa era la misma por cerrar casos que por arrestar a alguien y llevarlo ante los tribunales o por matarlos; así que aclarar casos a través de la muerte del sospechoso era recompensado de la misma forma que si detenían al sospechoso y lo llevaban ante el tribunal. Así que uno de los comandantes de la policía sugirió cambiar este mecanismo de contabilidad y recompensar más al policía que detenía al sospechoso y lo llevaba ante el tribunal en lugar de matarlo en el lugar. Suena como un cambio menor pero envía un mensaje muy potente a la policía y tuvo un efecto en Kingston. Es posible que hayan visto informes sobre las recientes reducciones en las tasas de homicidios, pero la historia real detrás de esto es que las reducciones en homicidios en el país están trabajando en paralelo con la disminución en tiroteos policiales y muertes de sospechosos por la policía y hay muchas razones para eso, casi todas relacionadas con el fuerte liderazgo policial pero el punto aquí es que hay lecciones que las organizaciones policiales han aprendido sobre intentar retirarse de la lucha del recuento de cadáveres con las bandas delictuales.

La evidencia no es sólo que la policía dispare y mate a un sospechoso sino que participa en una intensificación de la violencia, ya que la policía puede aumentar la violencia simplemente arrestando más personas. En Nueva York, mi ciudad, a finales de la década de 1980, cuando los homicidios criminales habían alcanzando un máximo histórico, la policía reconoció, aunque sin admitirlo

nunca públicamente, que su estrategia de arrestar sin piedad a pequeños vendedores minoristas de droga había llevado a una mayor competencia por esos mercados de droga, porque los arrestos eran tan numerosos y tan frecuentes que la competencia entró en un proceso muy rápido, en el cual la victoria se la atribuía cada vez más el competidor más violento que lograba dominar el territorio. Cuando la policía se dio cuenta de que en lugar de arrestar a los vendedores de droga deberían estar trabajando para sacarlos de las calles, y comenzó a utilizar la estrategia de moverlos hacia dentro de los edificios, se terminó por reducir la violencia en esos barrios enormemente.

Así que lo primero es que la policía deje de causar violencia, ya sea matando gente o a través de estrategias de arrestos que se ven bien cuando se piensa en ellas al principio, pero en realidad entra en lucha con las bandas delictuales y causan este aumento de la violencia. Pero no es sólo que la policía no debería estar haciendo algo que importe; la policía puede reducir la violencia sólo centrándose en el problema de la violencia, en el problema de las drogas, en el problema de la emigración u otros temas sino centrándose en el problema de la violencia y eso significa usar datos sobre violencia, entender patrones que son diferentes en cada localidad y comunidad, y quizá lo más importante: relacionarse con los que están causando la violencia. Entender que las estructuras delictuales y los motivos de la gente involucrada en drogas puede cambiarse a través del diálogo. Ya sea que miremos a las UPP en Río, al personal de bandas en El Salvador o al Project Ceasefire en Chicago, hay elementos buenos y malos en todas estas cosas pero lo que comparten en su mejor resultado es una capacidad de involucrarse en el patrón real de violencia, entender qué es lo que está causando e intentar cambiar el patrón relacionándose con la gente. Y uno puede involucrarse mal y puede involucrarse en formas que no mantienen el apoyo político; cómo se hace es algo que abordaré en un momento, pero es absolutamente esencial para la policía si va a trabajar para reducir la violencia, centrarse en el problema de la violencia y entender el problema localidad por localidad, ciudad por ciudad, lugar por lugar, banda por banda. No hay respuestas universales a ese nivel; hay una necesidad por el tipo de trabajo individual diligente que todos han estado haciendo durante muchos años. Es necesaria una organización policial reformada para hacer eso. No se puede tener sólo a una persona que le gusta trabajar con una banda o a dos o tres comandantes que entienden que es importante dialogar con las organizaciones delictuales. Se requiere una organización que sea competente, que pueda comunicarse consigo misma y que pueda movilizarse y actuar con la perspectiva que generan los datos y entender ese diálogo.

Quiero volver a las preguntas sobre cómo intensificar ese tipo de reforma en un momento, pero primero voy a pasar al segundo punto que quería destacar y es que la reforma policial por sí sola no va a ser efectiva para el tipo de reducción de la violencia que necesitamos. La reforma policial, en mi opinión, necesita ir acompañada de las otras dos cosas en las que tenemos una gran experiencia en esta región. La primera es la movilización social. Cuando la policía intenta poner en práctica cualquiera de las tácticas que he mencionado, incluso la más sofisticada, por sí sola y sin contar con una amplia movilización social para disminuir los

niveles de violencia, no tendrán el apoyo suficiente, no podrán mantener los éxitos conseguidos en unos pocos lugares algunas veces. La movilización social no se trata de unos pocos discursos o algunas organizaciones haciendo una alianza con la policía, se trata de decenas de miles de personas marchando en las calles. Es una sociedad que decide que los niveles de asesinatos, los niveles de violencia simplemente son intolerables y deben reducirse. Uno de los problemas con la violencia es que nos acostumbramos a ella. La gente en los barrios de Filadelfia, Pensilvania en los Estados Unidos acuestan a sus bebés año tras año en la tina del baño porque piensan que estarán más protegidos de las balas perdidas que pueden llegar a los departamentos en la noche. Lo que es más aterrador de esto es que se transforma en algo normal; pasa a ser la práctica normal para proteger a los hijos. Sólo cuando las sociedades, cuando las comunidades están dispuestas a decir “esto no puede ser normal, no podemos continuar así” y exigen un nivel más bajo, un nivel diferente de violencia, ese es el tipo de alianza que necesita la policía, no una o dos personas en una reunión comunitaria, ni una buena editorial en el diario, sino miles de personas exigiendo que disminuya el nivel de violencia. Hemos visto esto desde la marcha de 1994 en México a manifestaciones más recientes en toda la región. Esta región tiene mucha experiencia con la demanda social pero no es suficiente que la demanda esté ahí para que un presidente, o un primer ministro o un jefe de Estado simplemente la use como razón para aumentar el financiamiento a la policía o para desarrollar una respuesta más militarizada. El tipo de reforma policial que he mencionado antes tiene que ir de la mano con el tipo de movilización social con la que ustedes estén muy familiarizados.

El tercer elemento, por supuesto, es la equidad económica. La demanda pública por menores niveles de violencia se disipará con el tiempo en cualquier sociedad y el tipo de acciones policiales que se necesitan para disminuir la violencia sólo van a continuar recibiendo apoyo público si van acompañadas con el tiempo de más igualdad, más justicia económica, más inclusión en la sociedad. Pero aquellos que se centran en la justicia económica y la inclusión a menudo, cuando trabajan solos, no pueden tener éxito porque los marcos de tiempo que necesitan son muy largos. Hacer esos cambios en una sociedad, ya sea lidiar con el desempleo, los niveles de desigualdad o lograr progresos, puede tomar años y a veces décadas. Está bien si van acompañados por los otros dos movimientos que he mencionado pero estos otros dos movimientos no tendrán éxito en el largo plazo a menos que vayan acompañados por los esfuerzos por lograr más justicia económica, pero estos tienen que avanzar juntos, ya que sólo tendrán éxito en conjunto.

Así que mi argumento para ustedes hoy es que los tres elementos tienen que ir juntos: reforma policial, movilización social y mayor justicia económica. Si hablan con la mayoría de los agentes de policía en cualquier ciudad les dirán lo mismo, pues entienden que la actividad policial tiene que ir unida al apoyo público y necesita ir de la mano con una mayor equidad, no tiene nada que ver con sus responsabilidades. Así que unir estos tres elementos, creo, es nuestra tarea.

Por último, dejen que vuelva al problema de la escala. Cómo

tomamos la reforma policial y la hacemos durar por la década que necesitamos, no sólo un año, no sólo dos años, no sólo la administración de un ministro, sino que durante una década, o 15 años para mantener vivo este proceso de reforma, ¿cómo hacemos eso? Hemos tenido éxito, ustedes han tenido éxito en persuadir a muchos líderes municipales y autoridades del tipo de reforma de la que hemos estado hablando, que es una política policial inteligente y hay muchos ejemplos en América Latina que usamos globalmente para intentar decirle a los líderes el tipo de pasos que pueden seguirse sabiamente, pero lo que no hemos hecho tanto es ayudar a esos líderes a entender lo que deberían estar haciendo ahora para hacer que esas reformas sean sostenibles más allá de la duración de su cargo, para que un cambio de ministro, de secretario o de alcalde no suponga el fin de esas reformas. Hay algún esfuerzo para intentar hacer eso a través de una mejor gestión y estructura de la actividad policial. Soy un poco escéptico sobre esto, pienso que es importante mejorar la gestión en la policía pero no creo que una mejor gestión sea mucho más sostenible que los programas de reducción de la violencia de los que he hablado si son sólo un invento de gestión de un alcalde, un ministro o un líder político.

Mi respuesta para ustedes es que lo que necesitamos hacer es construir una versión nueva mucho más amplia del profesionalismo policial. Cada miembro de las agencias de la ley, cada miembro de la policía debe sentir que es no sólo un ejecutor casi paramilitar sino un profesional y un profesional con un conjunto de habilidades, valores y aprendizajes que puedan aplicar, que los haga diferentes de un guardia de seguridad privada o de un banda de vigilantes. La actividad policial tiene que ser reconocida como una profesión y tiene que ser enfrentada de esa forma. Generar este tipo de profesionalismo necesita hacerse alrededor de cuatro temas específicos y la ventaja aquí es que el profesionalismo policial está siendo reforzado en todo el mundo, esto no es algo que los académicos puedan hacer por la policía, ni siquiera es algo que los políticos puedan hacer por la policía. Esto es algo que debe ocurrir dentro de las organizaciones policiales local y globalmente. Tiene que haber un compromiso, y me alegra informar que hay un creciente compromiso en las organizaciones policiales con estos cuatro principios de profesionalismo: rendición de cuentas, legitimidad, innovación y coherencia. Las organizaciones policiales alrededor del mundo están desarrollando un orgullo por el hecho de adherir a los cuatro principios, están aprendiendo sobre ellos, formando y desarrollando su propio liderazgo, su compromiso a estos cuatro principios. Cuando empecé a trabajar con organizaciones policiales hace un par de décadas, me advirtieron que no usara la palabra rendición de cuentas, que la policía pensaría que era una mala palabra, que significa que iba a castigarlos por violar los derechos de alguien. Actualmente, esta no es la forma en que se entiende la palabra. La rendición de cuentas se ha transformado en un principio de buena gobernanza, generalmente del mundo empresarial y la administración pública, incluida la policía. Usted puede encontrar hoy en las organizaciones policiales a subdirectores o jefes de policía con el cargo de subdirector de rendición de cuentas. La rendición de cuentas ha perdido su peligro como mala palabra y se ha transformado en una fuente de orgullo y esto es parcialmente porque ya no es sólo rendición de cuentas por malas acciones, es rendición de cuentas

por reducción de la delincuencia, es rendición de cuentas por presupuestos y costos, es rendición de cuentas como buena gestión y esto nos da la oportunidad de fortalecer la rendición de cuentas policial dentro de la cultura policial y no sólo como fuerza externa.

El segundo punto es sobre legitimidad, es decir, las organizaciones policiales alrededor del mundo se centran cada vez más en el hecho de que necesitan ser vistas como justas y legítimas por las personas a las que protegen. El foco en cómo son percibidas en las comunidades cuando aplican la ley, ha llegado a un nuevo nivel de conversación. Otra vez un alto superior de Gobierno me advirtió que no usara la palabra legitimidad, le parecía demasiado académica, demasiado remota y demasiado especializada, así que dejé de usarla hasta que varias organizaciones policiales empezaron a usar la palabra legitimidad como algo con lo que estaban comprometidos. Apoyar las conversaciones entre los líderes policiales sobre la importancia de su propia legitimidad es una segunda versión de lo que este profesionalismo requiere.

La innovación no es nada nuevo; todos ustedes han estado participando en innovaciones en la actividad policial. El punto aquí es que el profesionalismo policial necesita sentirse orgulloso de sus innovaciones. Es necesario que haya recompensas e incentivos que premien a los que innovan dentro de las organizaciones policiales, y más importante, necesitamos formas de expandir el conocimiento de estas innovaciones por agentes de policía a otros agentes de policía. Piensen en las publicaciones profesionales que son propias de la ingeniería, odontología, medicina, derecho, contabilidad y una serie de profesiones. No tenemos esa misma infraestructura, el intercambio de conocimiento entre organizaciones policiales que tenemos en otras profesiones y que es donde las innovaciones tienen que ser visibles. Pero sí tenemos las herramientas para eso; el intercambio profesional entre organizaciones policiales es algo común en todo el mundo y necesitamos llenar esos intercambios con historias y relatos y recompensas para aquellos que han estado innovando en sus respectivas organizaciones policiales. Cuando un funcionario de Carabineros de Chile va a reunirse con la policía federal en Argentina, sería bueno si además de la práctica específica del intercambio también pudieran intercambiar historias de innovaciones que han logrado en los años recientes y que premiaran a muchos dentro de esas fuerzas policiales que quieren reconocimiento por esas innovaciones.

Por último, coherencia, pienso que es cuidarse a sí mismo. La actividad policial es un campo muy local, una habilidad muy local y el conocimiento local es esencial para la buena actividad policial pero el intercambio entre las organizaciones policiales globalmente está creciendo y uno puede imaginarse procedimientos en los que, para llegar a los más altos puestos de la policía, se esperaría que uno hubiera pasado algunos meses en otras organizaciones de otros países en intercambios profesionales. Estos tipos de intercambio son comunes en muchas profesiones y necesitamos entender qué significaría para la policía construir una especie de coherencia global acerca de cómo se ve la buena práctica.

Así que mi respuesta a la pregunta de cómo aumentamos la escala

de la reforma policial es que necesitamos decirle a los líderes policiales que quieren ver reducida esa violencia, que su trabajo no sólo no la está reduciendo este mes, esta semana o en esta municipalidad, pero que cuando abandonen la organización, dejen detrás una cultura más profesional. Sí las estructuras de gestión son importantes, sí las leyes que estructuran la policía son importantes, y además se puede imprimir un profesionalismo en que se esté orgulloso de las reducciones de la violencia, que entienda que hemos aprendido unos de otros y de los colegas del mundo, se sostendrá la reforma policial incluso cuando no esté apoyada por una autoridad particular o un líder político particular.

Volvamos entonces a las recomendaciones del panel de alto nivel. Hasta ahora los problemas de la violencia delictual han sido los problemas de residentes locales, alcaldes municipales, gobernadores ocasionales y organizaciones policiales. ¿Qué pasaría si las instituciones globales tomaran seriamente el problema de la violencia como pedía el Presidente Molina? Si la violencia delictual fuera tratada de la misma forma como el mundo globalizado lidia con el Sida o el cambio climático, ¿qué significaría eso? ¿Qué pasaría si el mundo se fijara un objetivo de reducir la tasa de homicidio al 10 por 100.000 habitantes en cada ciudad del planeta? ¿Qué significaría eso para nosotros aquí en esta sala?... déjeme volver a la historia de Jamaica, el Gobierno británico hizo mucho para apoyar la reforma policial en Jamaica pero cuando hablé con colegas en el Gobierno británico y les pregunté por qué el Gobierno dio esa financiación, ellos explicaron que pensaban que muchos de los homicidios en Londres estaban ligados a las bandas delictuales en Jamaica, así que necesitaban mejores estrategias de aplicación de la ley en Jamaica. El punto es que lo estaban haciendo por su propia seguridad y mucha asistencia en la reforma policial es realizada por gobiernos que tienen un interés en sus propias prioridades más que en la reducción de la violencia en el lugar donde están haciendo la inversión.

Un objetivo global para disminuir los niveles de homicidios a menos de 10 por 100.000 habitantes en cada ciudad del mundo podría unir al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo, agencias bilaterales, fundaciones como la mía y otras. Para lograr esta meta como fin en sí mismo, por el fin de reducir la violencia allí donde es alta, no por el interés del país huésped o del que paga sino por el interés de los ciudadanos que sufren altos niveles de violencia. Pueden imaginarse que un fondo global para la reducción de la violencia a ciudades que sufran más de 10 homicidios por 100.000 habitantes podría aplicarse para apoyar el tipo de reforma de la que hemos hablado. Pueden imaginar un esfuerzo global para unir estos tres hilos: para apoyar la reforma policial, movilización social y justicia económica en ciudades donde las tasas de homicidio estén por encima de 10 por 100.000 habitantes.

Cuando entraron hoy aquí recibieron un mapa que usa datos antiguos, que muestra 119 ciudades donde podríamos encontrar los datos, cuáles de esas ciudades tenían tasas que las colocarían por encima de esa posible norma global y pueden ver de ese mapa, incluso aunque muchas no fueron incluidas, de las que sí aparecen, que aquí en América Latina estaría el centro de la atención mundial y el compromiso del mundo para disminuir esa violencia letal por

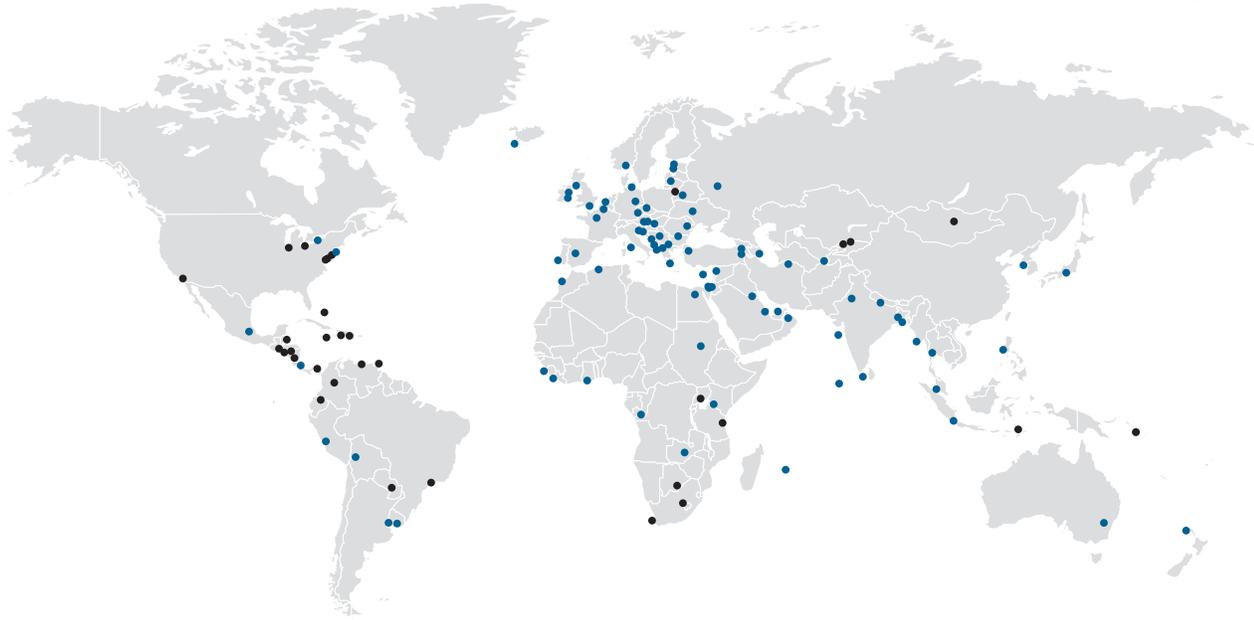
debajo de ese umbral de 10 por 100.000 habitantes. Significaría centrar nuestros esfuerzos no sólo en cualquier lugar donde haya un reformador o que podamos acceder a la estructura policial sino focalizar los esfuerzos en los lugares donde la violencia es más alta y centrarnos constantemente año tras año, durante una década o más, que sería un programa global de una escala muy distinta a la que hemos estado trabajando hasta ahora. Así que para mí, cuando Hugo Frühling dice que esta reunión está llevando esta fase de nuestro trabajo a su término y que todavía hay mucho trabajo por hacer y nos invita a pensar en cuál sería la próxima etapa, para mí, esa es la próxima etapa, movilizar la atención del mundo acerca de la necesidad de reducir la violencia allí donde es muy alta. Hay que poner a prueba las lecciones que hemos aprendido sobre las conexiones entre reforma policial, movilización social y equidad económica, y ser capaz de hacerlo a una escala y durante un tiempo largo que ya no dependa de la buena voluntad de un líder particular en un momento específico. Muchas gracias.

# HOMICIDES PER 100,000 POPULATION

# IN 119 MAJOR CITIES, 2008

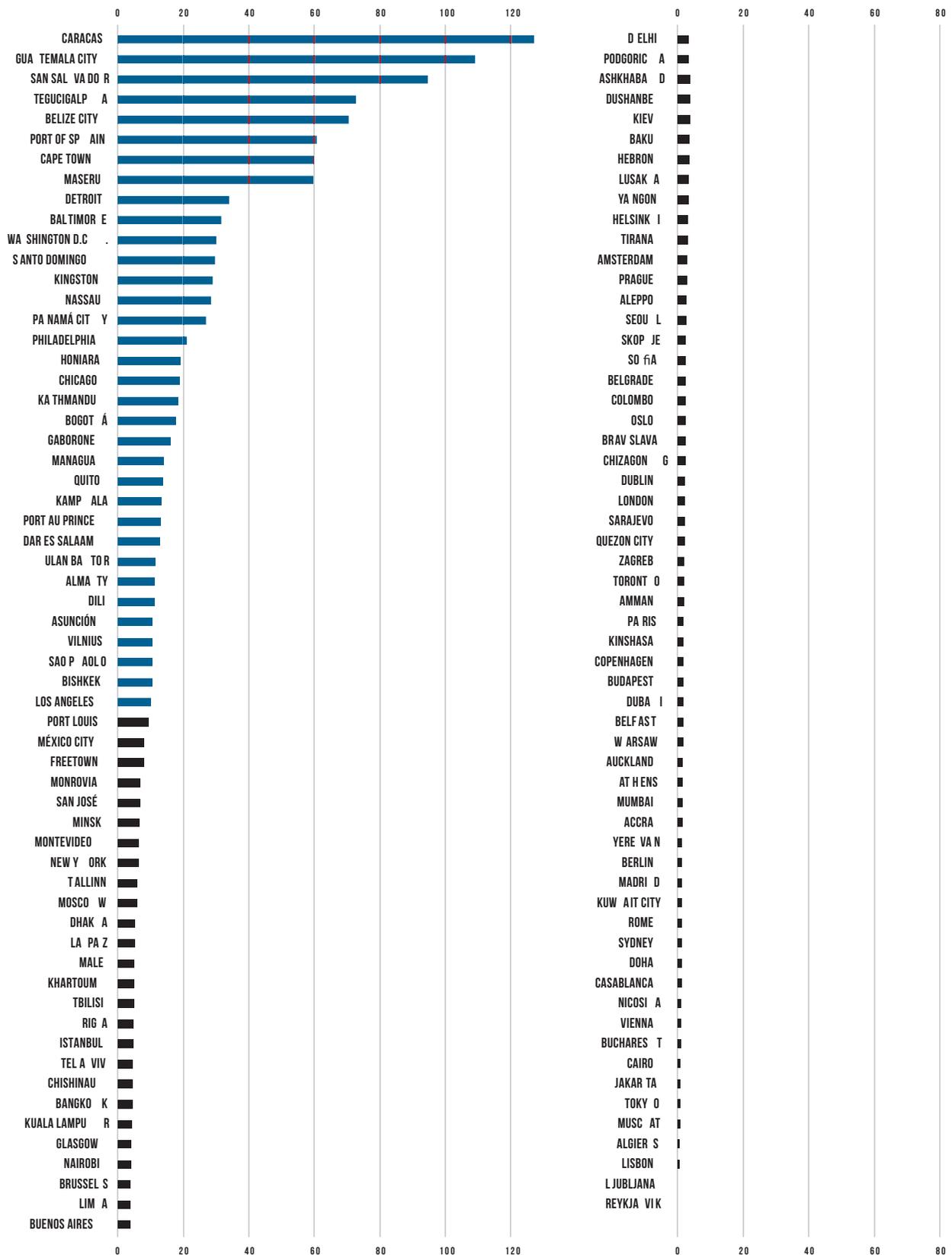
Sources: UN Office of Drugs and Crime; Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School

● greater than 10  
● less than 10



# HOMICIDES PER 100,000 POPULATION IN 119 MAJOR CITIES, 2008

Sources: UN Office of Drugs and Crime; Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School.





# VIOLENCIA EN BARRIOS: GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO PARA INTERVENCIONES FOCALIZADAS TERRITORIALMENTE

Hugo Frühling<sup>1</sup>

## El delito en la ciudad

Los estudios recientes sobre seguridad ciudadana en América Latina se centran en el aumento del delito urbano. Haciendo referencia al estudio del Banco Mundial "Violence in the City, Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence" (2011), correspondería afirmar que en el escenario urbano pueden converger ciertos factores de riesgo que tienen como consecuencia un clima de violencia. Entre las posibles causas de la violencia urbana se encuentran: el crecimiento explosivo de superficie y población de las ciudades creando condiciones que propician la violencia, ya que se traducen en la incapacidad pública para proveer de servicios a la población en una ciudad en crecimiento, incentivando la competencia por los recursos (World Bank, 2011); el proceso caótico de urbanización que tiene como consecuencia la segregación social, frustración y violencia; y, finalmente, que a diferencia de las zonas rurales, la ciudad no ofrece un escenario social adecuado para el control social informal de las conductas infractoras.

*Hogares ubicados en ciudades con más de un millón de habitantes serían 70% más propensos de sufrir violencia que aquellos localizados en ciudades de entre 50.000 y 100.000 Hab. (Gaviria, 2002).*

Aunque son diversos los estudios que se abocan al tema de la violencia en contexto urbano, no se ha probado de manera robusta que exista una relación causal entre crecimiento urbano y violencia. A modo de ejemplo en América Latina, Marcelo Bergman ha comparado la tasa media de crecimiento urbano en la década pasada en diversas ciudades con la tasa media de crecimiento de homicidios, sin observar relación. Revisando estas y otras estadísticas, es posible concluir que la relación entre los niveles de violencia en la gran ciudad con respecto al promedio nacional, dependen de las características sociales y de las dinámicas de la gran ciudad, más que del tamaño de la misma.

La actual tendencia hacia la desconcentración de las políticas de seguridad hacia los gobiernos locales busca responder de manera más eficiente a las necesidades específicas de las urbes y de los territorios, focalizando en particular, aquellas acciones del ámbito de la prevención del delito. Estas acciones suponen la coordinación con el nivel central, transferencia de recursos y capacidades, junto con un marco normativo que otorgue las facultades necesarias a los gobiernos locales. Este último elemento cobra mayor importancia respecto de las políticas de control, puesto que buena parte de los gobiernos locales de la región no disponen de cuerpos policiales de dependencia directa, ni facultades para ejercer mando sobre aquellas centralizadas que actúan en su territorio. La capacidad de coordinación, las más de las veces, queda sujeta a las voluntades de las autoridades de turno. Así, los municipios, comunas, distritos y cantones de América Latina han debido asumir responsabilidades concretas sobre la seguridad de sus habitantes, sin disponer de los recursos legales, humanos, técnicos y/o económicos suficientes y necesarios.

La experiencia reciente y la literatura permiten identificar cuatro tipos de intervenciones preventivas en el ámbito urbano (Tabla 1):

<sup>1</sup> Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Tabla 1: Tipos de acciones identificadas

## En torno a las diversas causas de la violencia urbana se desarrollan en la materia 4 tipos de acciones preventivas:

Tipo	Objetivo	Intervención	Ejemplos
<b>Prevención social centrada en la familia, la escuela o la comunidad</b>	Actuar respecto de factores de riesgo que conducen a la violencia juvenil, la violencia de género y a problemas de convivencia en comunidades específicas.	Incremento de la oferta de programas dirigidos a jóvenes en riesgo; asistencia psico-social dirigida a adolescentes y sus familias; prevención del consumo de drogas y alcohol; capacitación en mediación de conflictos que ocurren en la escuela.	Chile Crece Contigo, Programa Barrio Adentro, Altos de San Lorenzo de la Sub Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Argentina y Abrindo Espaços, Brasil.
<b>Programas focalizados en lugares</b>	Mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas específicas y de distinta extensión.	i) Dirigidas a mejorar condiciones de vida en áreas que acumulan desventajas sociales, mediante proyectos urbanos integrados y presencia policial. ii) Intervenciones situacionales que buscan disminuir la oportunidad para cometer delitos en el espacio público.	Proyecto urbano de Juan Bobo, Comuna Nuevo Sol de Oriente en el noreste de Medellín y Unidades de Policía Pacificadora, Estado de Río de Janeiro, Brasil.
<b>Acciones dirigidas a infractores de ley</b>	Reducir el costo humano y facilitar la rehabilitación y reinserción de adultos y adolescentes detenidos provisionalmente o condenados.	i) Servicios de antelación al juicio. ii) Establecimiento de penas alternativas a la cárcel. iii) Programas educativos, de formación para el empleo y de tratamiento por consumo de drogas dirigidos a internos.	Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes de Morelos (UMECA), Penas bajo control telemático, Programa de Prevención de la Reincidencia en Adultos en cuatro unidades penales, Chile.
<b>Programas de carácter multisectorial realizados en municipios o ciudades</b>	Involucrar a diversas agencias del Gobierno en la aplicación, de manera coordinada, del tipo de acciones anteriores.	i) Medidas de prevención situacional. ii) Horarios limitados de expendio de alcohol. iii) Programas preventivos de la violencia juvenil y de género. iv) Medidas que promueven la cultura ciudadana. v) Observatorios de información estadística respecto del crimen.	Intervenciones en las siguientes ciudades: Sao Paulo, Bogotá, Medellín, Diadema y Pernambuco.

Fuente: Frühling, H., 2013, sin publicar.

## Intervenciones urbanas en áreas pequeñas

Las intervenciones enfocadas en áreas específicas del ámbito urbano responden a diversas situaciones y a paradigmas teóricos diferentes. A continuación se señalan algunas de especial relevancia:

### 1. Intervenciones que se realizan en barrios donde se han instalado estructuras de control para estatales o zonas de soberanía contestada

Esta mirada es aplicable a los barrios en que existe escasa presencia del Estado, o en que éste mantiene relaciones de provecho mutuo con redes ilegales. Hace algunos años, Guillermo O'Donnell sostuvo que la presencia del Estado era discontinua (O'Donnell, 1993), y que existían áreas de alta, media y baja presencia estatal. En lugares con baja penetración estatal, la legalidad es sustituida por estructuras alternativas de poder del narcotráfico y el crimen organizado. Casas (2012) cita el caso de Colombia, donde frente a un estado débil aparecen diversos grupos que ejercen el control efectivo sobre el territorio: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y diversas bandas paramilitares y criminales.

Una situación similar se vive en las favelas de Río de Janeiro donde el poder lo ejercen grupos de narcotraficantes, quienes instalan un sistema de justicia paralelo, asumiendo funciones estatales.

#### Sobre la Soberanía Contestada, Casas (2012) concluye lo siguiente:

- América Latina no tiene estados fallidos, pero sí "agujeros negros", visibles tanto en las zonas rurales como urbanas, particularmente en países como Colombia, México, Guatemala y Brasil, en los que la autoridad del Estado se ve seriamente comprometida o sustituida por formas de autoridad para-estatal.
- En determinados contextos en América Latina, el crimen organizado es capaz de generar una estructura de poder que sustituye a la del Estado, casi siempre mediante la captura de las instituciones de éste o negociando con las autoridades políticas la retracción del Estado desde un territorio determinado;
- El costo y la complejidad de recuperar los "agujeros negros" es muy considerable y, como lo sugieren los casos colombiano, mexicano, guatemalteco y brasileño, de resultados inciertos.

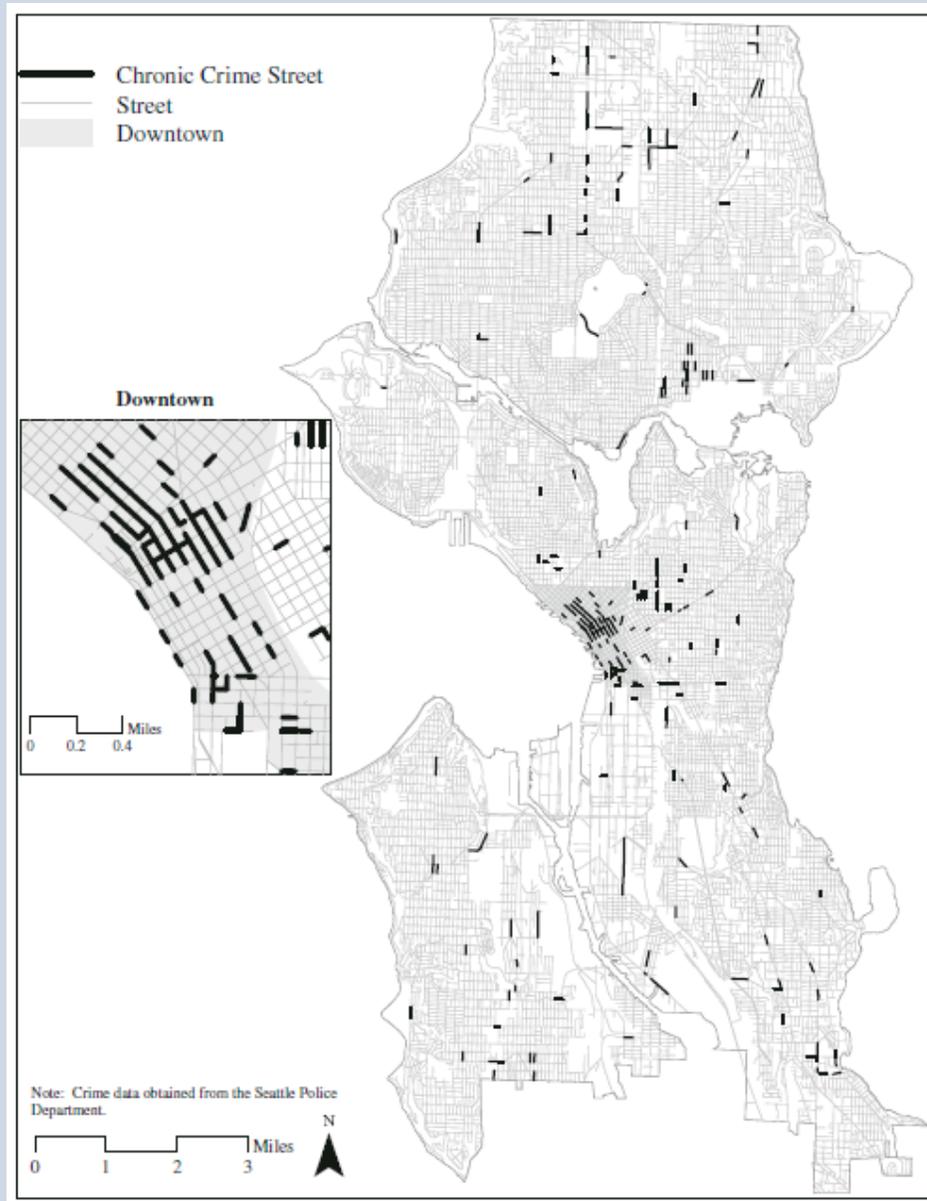
## 2. Intervenciones focalizadas en calles o segmentos de calles donde se concentran los delitos en el territorio

La teoría de los puntos calientes de criminalidad (Hot Spots), analizada de forma experimental por Anthony Braga (2003), Lawrence Sherman (1989) y David Weisburd (2013) entre otros, sostiene que hay ciertos puntos de la ciudad donde se acumulan significativamente cierto tipo de delitos y que estos hot spots se mantienen estables a través del tiempo. La pregunta que funda esta teoría no es por qué crece el crimen, sino ¿Por qué esos lugares se mantienen permeados por el crimen y violencia a pesar de que sus habitantes pueden haber cambiado a través de las décadas? Weisburd et al. (2013), ante esta pregunta, plantea que los hot spots se caracterizan no sólo por acumular un gran número de delitos, sino que acumulan un gran número de factores de riesgo. El autor señala que los patrones de comisión de delitos a menudo se manifiestan en una cuadra o una esquina, lo que permite gran focalización de las intervenciones, mejorando su eficacia. A partir del paradigma de hot spots se definen principalmente intervenciones policiales. Braga y Weisburd (2010), en un estudio experimental en Minneapolis, observan que el focalizar las intervenciones policiales en estos hot spots no produce necesariamente el desplazamiento del delito a otros sectores. Las intervenciones policiales sustentadas en la teoría de los hot spots, deben estar acompañadas de una política de prevención destinada al contexto en el cual se da el foco problemático, de modo de dar sustentabilidad en el tiempo a los resultados de la intervención.

#### Weisburd, Groff y Yang (2013)

A diferencia de otros estudios, la unidad de análisis es el segmento de calle, intentando mover el foco de atención de las personas o barrios a una unidad micro geográfica, el hot spot. Realizando un análisis de procesos micro y de reportes policiales, observan los patrones de comisión de delitos en 24.000 segmentos de calles en Seattle durante 16 años. Como resultado del análisis, plantean que aunque hay ciertas áreas donde existe una agrupación de segmentos de calle con altos reportes de delito, también se observa gran variabilidad entre una calle y otra (Mapa 1).

Adicionalmente, los datos dan cuenta de segmentos crónicos de delito: un 1% de los segmentos observados concentran un 23% de los reportes de delitos de la policía para el periodo.



Fuente: Weisburd, Groff y Yang (2013).

### 3. Intervenciones que se sustentan en el concepto de Eficacia colectiva: Teoría ecológica del delito

Esta corriente teórica afirma que en territorios donde se acumulan desventajas sociales, el control social informal sobre los jóvenes puede ser bajo. El control social informal es el concepto clave de la teoría ecológica del delito, ya que este concepto media entre las desventajas sociales y el delito. Es decir, a igual nivel de desventajas sociales, aquellas áreas con mayor cohesión social y confianza tienen una mejor eficacia colectiva, es decir, que los vecinos actúan en pos de metas comunes como el cuidado

de niños y adolescentes y la seguridad del barrio, y por lo tanto disminuyen los niveles de violencia y delito en el territorio. Resulta necesario complejizar esta teoría, añadiendo variables. Bursik (1999) plantea que no sólo importa el control social informal que ejercen los habitantes en un área específica, sino que las conexiones que pueden tener sus habitantes con actores clave que pueden encontrarse fuera de ese barrio. Esas conexiones pueden atraer inversiones y programas sociales al sector, mayor presencia policial y otros mecanismos de intervención social que mejoren las condiciones de seguridad.

## Estudios respecto de la teoría ecológica del delito en América Latina:

No existe unanimidad en los resultados de estudios que evidencien la asociación de altos niveles de confianza y cohesión social con la disminución del delito y la violencia, es decir, no hay pruebas robustas del impacto de la eficacia colectiva en América Latina.

Los habitantes de barrios que concentran altos niveles de desventajas sociales están más expuestos a sufrir delitos.

Existe una relación positiva entre confianza interpersonal y cohesión social con percepción de seguridad en el barrio (Núñez, Tocornal y Henríquez, 2012). Sin embargo, un mayor control social informal no se traduce en mayor seguridad subjetiva.

En Bogotá, las comunidades con acceso a servicios sociales básicos tienen menores niveles de homicidios (Escobar, 2012).

Se han desarrollado experiencias exitosas de intervención en la prevención del delito a nivel de ciudad y de barrio, no obstante, no se cuenta con suficiente información empírica en la región que respalde la eficacia de las políticas de prevención focalizadas en esas áreas urbanas. Por ello es necesario vincular el conocimiento práctico con el conocimiento teórico, de modo de construir a partir de la experiencia latinoamericana políticas públicas basadas en evidencia. A partir de esta reflexión, y a modo de recomendaciones, se propone la siguiente agenda de investigación:

- Realizar estudios analíticos respecto de la organización del Gobierno de la seguridad en la ciudad. Que nos entreguen resultados que permitan proyectar cambios a futuro
- Identificar intervenciones y programas públicos más efectivos para incrementar la seguridad y disminuir la violencia en comunidades socialmente vulnerables.
- Identificar y analizar procesos políticos y comunitarios que impacten el diseño y la implementación de políticas públicas al nivel de la ciudad y el barrio.
- Determinar programas o proyectos que puedan incidir en la eficacia colectiva o en los marcos culturales de quienes pertenecen a comunidades empobrecidas.
- ¿Existen superficies o áreas cuya extensión es óptima para la ejecución de proyectos de prevención e intervención?
- ¿Qué información o sistemas de información requerimos para seleccionar esas áreas?

## 4. Bibliografía

Braga, A. (2003). Systematic Review of the Effects of Hot Spots Policing on Crime. Campbell Collaboration Crime and Justice Group.

Braga, A. Weinsburd, D. (2010). Policing Problem Places: Crime Hot Spots and Effective Prevention. New York: Oxford University Press.

Bursik, R. (1999). The Informal Control of Crime through Neighborhood Networks. Sociological Focus. 32 (1). Pp. 85-97.

Casas, K. (2012). La Polis Amenazada: (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe. Organización de Estados Americanos (OEA).

Escobar, G. (2012). El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia. Revista INVI. 74 (27). Pp. 21-85.

O'Donell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad. 128. Pp. 62-87.

Sherman, L., Gartin, P.R., Buerger, P.E. (1989). Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Space. Criminology. 27 (1). Pp. 27-56.

Núñez, J., Tocornal, X., Henríquez, Pablo (2012). Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile. Revista INVI. 74 (27). Pp. 87-121.

Weisburd, D., Groff, E.R., Yang, S. (2013). Understanding and Controlling Hot Spots of Crime: The Importance of Formal and Informal Social Controls. Society for Prevention Research. 15 (1). Pp. 31-43.

World Bank (2011). Violence in the City, Understanding and Supporting Community Responses To Urban Violence. Washington: World Bank.



# DILEMAS DE LA REFORMA POLICIAL EN CONTEXTOS DE ALTA CRIMINALIDAD: EL CASO DE LAS UNIDADES DE POLICÍA PACIFICADORA EN RÍO DE JANEIRO

Ignacio Cano<sup>1</sup>

## Resumen

En el siguiente artículo se analiza la reforma policial en Río de Janeiro a partir de la descripción de las Unidades de Policía Pacificadora, dispositivos policiales instalados en los territorios más conflictivos de la ciudad. Dichas unidades tienen como objetivo central disminuir los altos niveles de violencia y criminalidad, utilizando un método diferente al aplicado por las policías militarizadas. El artículo da cuenta de algunas de las características de estas nuevas unidades y de las principales consecuencias que éstas han generado en los territorios en los que se han ubicado. Finalmente se reflexiona sobre la factibilidad de que las nuevas unidades se constituyan en un elemento que permita desarrollar, además, una real reforma a la policía.

Palabras clave:

Policía, reforma, violencia, homicidios, narcotráfico y control social.

## Introducción

En general, los procesos de reforma policial profunda son provocados por episodios de crisis en la institución, asociados frecuentemente a casos de abuso en el uso de la fuerza o de corrupción. En estos momentos, los actores sociales y políticos consiguen la fuerza suficiente para vencer la inercia institucional.

En ese sentido, deficiencias o problemas en la institución policial, o al menos en la percepción social de las policías, son instrumentales en la generación del cambio. Por otro lado, podemos suponer que ambientes de alta criminalidad tienden a ser inhibidores de la reforma, por varios motivos. En primer lugar, elevados niveles de criminalidad tienden a favorecer estrategias de policía reactivas y a exigir soluciones inmediatas, incompatibles con procesos de cambio que inevitablemente precisarán de un cierto tiempo. En segundo lugar, una alta incidencia criminal suele estar asociada a la demanda

social de un 'endurecimiento' en las leyes y en la actuación de las agencias del sistema de justicia criminal, más que a la evaluación de alternativas institucionales. De la misma forma, este 'endurecimiento' tiende a intensificar la aceptación por parte de la población de acciones excesivas o incluso ilegales de la policía, desde prisiones sin evidencia suficiente hasta malos tratos, torturas o ejecuciones sumarias. Este es justamente el tipo de abusos que, en otros contextos, podrían generar una demanda social por reforma policial.

Evidentemente, la influencia del nivel de criminalidad sobre la posibilidad de desarrollar cambios institucionales depende de la propia naturaleza de la reforma. Si, como suele suceder en América Latina en las últimas décadas, las reformas promueven un modelo de policía más preventivo y/o más próximo a la comunidad, entonces la dificultad que entraña su realización en un ambiente de mucha violencia aumenta significativamente.

Así, por ejemplo, podemos preguntarnos si es posible concebir una policía comunitaria en áreas muy violentas o, aun peor, en lugares donde tanto la criminalidad como la policía incorporan una lógica bélica.

La experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro constituye un estudio de caso particularmente indicado para intentar responder a las anteriores preguntas. Este texto analiza el proyecto de las UPPs en Río bajo el prisma de la reforma policial.

<sup>1</sup> Profesor de metodología de la investigación en la Universidad Estatal de Río de Janeiro y vice-coordinador del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV), de la misma universidad. ignaciocano62@gmail.com

## 1. Las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro

Río de Janeiro es una metrópolis conocida por su imagen paradójica de belleza y violencia. La incidencia de violencia letal, ya de por sí elevada, creció dramáticamente en los años 80 hasta llegar a mediados de los 90 a una tasa de homicidios próxima a 80 por 100.000 hab. A partir de ahí, la tasa declinó moderadamente, pero se mantuvo en niveles muy altos. La criminalidad se conformó a partir del tráfico de cocaína y marihuana, en función del cual se estructuró el dominio de comunidades pobres que servían de base para los locales de procesamiento y venta de las sustancias ilegales. Así, el control de pequeños territorios y de sus poblaciones se tornó esencial para la actividad criminal. La conducta social de los habitantes de estas áreas, tradicionalmente abandonadas por el Estado, pasó a estar regulada por estos grupos criminales armados, cuyo jefe local determinaba hasta los aspectos más banales de la vida cotidiana, como el color de la ropa o los lugares que podían ser visitados por los moradores. Desobediencias eran castigadas con agresiones, expulsiones de la comunidad o ejecuciones sumarias. Los propios habitantes recurrían al 'dueño del morro' para resolver conflictos interpersonales o domésticos. La disputa por el control de estos territorios entre diferentes grupos criminales y entre estos y la policía generaba un número muy elevado de víctimas mortales.

La respuesta tradicional del Estado está dominada por una estrategia fuertemente militarizada, con invasiones periódicas de la policía con alto poder de fuego, que provoca muchas víctimas fatales, inseguridad generalizada en las comunidades y violaciones a los derechos humanos, sin que sirvan para desarticular los grupos criminales, que rápidamente sustituyen sus muertos por otros jóvenes reclutados localmente. Después de cada operación, que se salda muchas veces con muertes, la policía deja la comunidad, para volver meses después a realizar un nuevo operativo y reiniciar el ciclo. Altos niveles de corrupción policial ayudan a entender este escenario. En 2007, las policías del estado de Río de Janeiro reconocieron haber matado más de 1.300 personas en enfrentamientos armados con supuestos criminales, un trágico récord. Sin embargo, a finales de 2008 el modelo de la 'guerra al narcotráfico' en Río, a través de mega-operaciones policiales que provocaban un gran número de víctimas en las favelas, daba señales de agotamiento por varias razones: 'errores policiales' en que 'personas inocentes' acabaron falleciendo en intervenciones policiales, lo cual desgastó mucho a la política del Gobierno; y la oposición del Gobierno federal, que favorecía un programa de prevención y de integración entre seguridad y ciudadanía, a este tipo de abordajes bélicos. La elección de la ciudad de Río como sede de grandes eventos deportivos selló la inviabilidad de la 'guerra contra el crimen' como modelo de seguridad pública durante los próximos años, al menos desde el punto de vista retórico. Después de todo, no es posible organizar unos Juegos Olímpicos en medio de una guerra.

A finales de 2008, la policía ocupó la favela de Santa Marta y, a diferencia de la estrategia tradicional, permaneció en la comunidad

de forma indefinida e intentó establecer una relación diferente con sus habitantes. En 2009, operaciones semejantes se sucedieron en otras comunidades con resultados aparentemente positivos, lo que llevó a la formulación de un proyecto denominado 'Unidad de Policía Pacificadora', creado oficialmente a partir de un decreto de enero de 2009, pero cuyas primeras directrices básicas sólo aparecieron en otro decreto de enero de 2011. En este último decreto, se establecen dos metas centrales para la iniciativa: a) recuperar el territorio que estaba en manos de los grupos criminales; y b) devolver la paz y la tranquilidad a las comunidades, es decir, acabar con los enfrentamientos armados. La renuncia a otros objetivos tradicionales de la policía, como la victoria en la supuesta guerra contra las drogas o el fin de estos mercados clandestinos, fue lo que abrió, precisamente, la posibilidad de establecer metas más realistas y más positivas para la sociedad.

Adicionalmente, el proyecto se proponía alcanzar otros objetivos complementarios: a) potencializar la entrada de equipamientos urbanos y de servicios públicos y privados, mejorando la calidad de vida y las posibilidades de empleo para los residentes; b) aumentar la formalización de las actividades económicas y de los servicios públicos en estos lugares, tradicionalmente asociados a la informalidad; y c) promover la integración entre las favelas y el resto de la ciudad.

Desde el punto de vista de la estrategia, las UPPs pretendían lograr una mayor aproximación de la policía con las comunidades marginales donde trabajan; el decreto de 2011 mencionaba explícitamente a la policía comunitaria y a la policía de proximidad como fuentes doctrinales.

Las UPPs no son el primer programa lanzado por la policía del Estado de Río para reducir la violencia en las favelas. En los últimos 20 años, la Policía Militar había adoptado algunos proyectos experimentales con una inspiración parecida, como la Policía Comunitaria de Copacabana en 1994 o los 'Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais' (GEPAE) en el comienzo de la década pasada. Sin embargo, nunca una iniciativa de este tipo había contado con tal grado de inversión por parte del Gobierno del estado, tanto en términos económicos como políticos y simbólicos, ni había recibido tal nivel de apoyo de la opinión pública y de la iniciativa privada. De hecho, la iniciativa privada pasó a contribuir en este caso, por primera vez, con el financiamiento de este tipo de políticas de seguridad. Una evaluación exploratoria realizada el año pasado sobre las UPPs (Cano et al, 2012), reveló un impacto significativo del proyecto sobre la criminalidad. Después de la implementación del programa, la violencia letal dentro de las comunidades beneficiadas se redujo en aproximadamente 60 muertes por 100.000 habitantes y se produjo también una disminución significativa, aunque menor, de los robos, esto es, de la violencia armada. Así, la UPP parece tener éxito en sus objetivos centrales: reducción de la violencia letal y erosión del control territorial de los grupos criminales, con el fin de los tiroteos. De todos los tipos de registros analizados, el que disminuye de forma más evidente es justamente el de los homicidios como resultado de la intervención policial. Paralelamente, se registró un aumento de todos los crímenes no

letales en estos locales, que pueden ser explicados por dos motivos. El primero responde a una reducción muy importante de la tasa de sub-registro, pues los habitantes de las favelas que no solían hacer denuncias en las comisarías de policías por miedo a represalias y por desconfianza ante las instituciones, son ahora encaminados, en caso de crímenes o conflictos, a las comisarías por los policías de las UPPs. El segundo motivo está relacionado con la ausencia de la figura del jefe del narcotráfico o de la 'milicia'<sup>2</sup>, que ejercía un control tiránico basado en la violencia y castigaba con extrema severidad la comisión de ciertos delitos. Esta ausencia podría provocar un aumento real de estos crímenes. El efecto estudiado sobre el entorno de las comunidades, hasta un radio de 1.500 metros en torno de las UPPs, es paralelo al que se encuentra en el interior de las mismas: reducción de la violencia letal y de la violencia armada y aumento de los registros de todos los otros crímenes no letales.

La presencia permanente de la policía provoca diversos impactos, la mayor parte de ellos positivos. Entre ellos, podemos citar que la presencia policial acaba con las disputas por el territorio, a través de un efecto doble: inhibe tentativas de ocupación por parte de otros grupos criminales y acaba con las invasiones policiales periódicas. Otra consecuencia de la permanencia de la policía es el establecimiento de un control social entre policías y vecinos, que pasan a reconocerse mutuamente como individuos, con sus virtudes y defectos individuales, y a tratarse en función de este conocimiento. En cuanto a la relación entre policías y residentes en las áreas de UPPs, varía considerablemente de unas comunidades a otras. En algunas es positiva, en otras está permeada por la desconfianza y el recelo, y en algunas otras es francamente hostil. Aunque sería ingenuo pensar que las UPPs pudiesen cambiar radicalmente y en poco tiempo la naturaleza de las relaciones entre policías y comunidades pobres, caracterizada por un antagonismo secular, podemos concluir que el proyecto está aún lejos de haber conquistado la plena legitimidad de la población de las áreas donde actúa. Desde el punto de vista socio-económico, el proyecto de las UPPs ha tenido hasta ahora un impacto muy reducido, mejorando en alguna medida las condiciones de vida y las oportunidades de empleo en algunas comunidades, pero presentando un efecto nulo o inexistente en otras. La iniciativa gubernamental de articular un proyecto paralelo a las UPPs, llamado UPP Social, que ayudara a canalizar proyectos urbanísticos, sociales y económicos en las zonas afectadas, acabó no resultando. Por tanto, es posible decir que las UPPs son hoy en día, a pesar de sus promesas de mayor profundidad, un proyecto básicamente policial.

Entre las limitaciones del proyecto destaca su alto costo en términos de capital humano, pues la tasa de policías por 1.000 habitantes se multiplica por 8 o por 9 en las áreas contempladas por el programa, en comparación con la media general del estado. En consecuencia, el modelo no puede ser extendido al conjunto del territorio, ni siquiera a la totalidad de las comunidades

---

<sup>2</sup> Milicias son grupos de policías corruptos (o de otros agentes de la ley) que, en su tiempo libre, se dedican a controlar las comunidades para su propio beneficio, extorsionando a los vecinos y a los comerciantes para que paguen 'tasas de protección' e imponiendo monopolios coactivos sobre diversas actividades económicas, como la venta de gas o de agua, el transporte alternativo o las transacciones inmobiliarias.

con las mismas características. Hoy en día, las UPPs incluyen aproximadamente 60 comunidades, mientras que el total de favelas registradas puede exceder de 1.000, dependiendo de la fuente.

Esta limitación en su expansión ha estado asociada a una fuerte selectividad geográfica y social, de modo que las UPPs han cubierto totalmente la Zona Sur de la ciudad (la más rica y turística), el Centro (nódulo central de comunicaciones) y algunas regiones de la Zona Norte (como el barrio de Tijuca, donde se sitúa el estadio de fútbol de Maracanã). Paralelamente, fueron dejadas de lado la Zona Oeste de la ciudad, amplias áreas de la Zona Norte y toda la región metropolitana (Baixada Fluminense, São Gonçalo, etc.), precisamente los territorios con mayor incidencia de violencia letal. Si la elección de las nuevas UPPs fuese realizada de acuerdo con la incidencia local de homicidio, ello podría impulsar la reducción de la tasa global y podría también inducir a los grupos criminales a operar con menores niveles de violencia, en la medida en que ellos percibirían que quien utilizase mucha violencia acabaría perdiendo su territorio. Desgraciadamente, la elección de las UPPs no ha tenido en cuenta hasta ahora este criterio.

En este contexto, se configura el riesgo de que las UPPs acaben, al final del proceso, reduciendo la violencia apenas en zonas centrales y de alto status socio-económico, dejando las zonas periféricas intactas. Eso supondría apenas sustituir el patrón tradicional de micro-segregación existente en Río de Janeiro, según el cual personas de altos y bajos recursos viven en territorios diferentes y reducidos pero muy próximos unos de otros, por un modelo más tradicional de centro-periferia, con un centro rico y tranquilo y una periferia pobre y violenta. Esto supondría el fin del sueño de la UPP como un mecanismo de integración social y territorial. Las dudas sobre la continuidad del proyecto después de 2016, año de la Olimpiada, contribuyen a aumentar la incertidumbre.

## 2. Las UPPs como un mecanismo de reforma institucional

Además de sus objetivos explícitos, las UPPs constituyen, para un sector importante de los gestores del área de seguridad y para parte de la sociedad, una oportunidad única de promover una reforma institucional que ayude a cambiar la doctrina policial.

Idealmente, esperaríamos transformar el paradigma de la 'guerra contra el crimen' en un nuevo modelo de prestación de servicios de seguridad a la sociedad, basado en la preservación de la vida, la prevención, la reducción de la violencia y la resolución pacífica de los conflictos, inspirado en la noción de co-producción de la seguridad entre la comunidad y la policía. Entre los indicadores más importantes que podrían reflejar este cambio, y a la vez ayudar a producirlo, destacan la reducción de la letalidad policial y la disminución de los abusos policiales.

Podemos imaginar que el hecho de que este objetivo mantenga un carácter implícito, por lo menos en los documentos oficiales que dieron origen al proyecto, puede responder al deseo de evitar intensificar las resistencias que un programa explícito de reforma podría originar. Por otro lado, el Secretario de Seguridad Pública de Río ha manifestado en muchas ocasiones su intención reformadora de la policía a través de las UPPs. De hecho, la creación de una estructura de comando y operativa para las UPPs separada de la estructura común de los batallones territoriales -la llamada Coordinadoría de Policía de Pacificación, vinculada directamente al Estado Mayor Operacional- responde a la intención de evitar que el nuevo proyecto sea contaminado por las deficiencias de la policía tradicional. De la misma forma, el principio establecido de utilizar en las UPPs exclusivamente soldados recién reclutados y salidos de la academia también intenta preservar el programa de viejos vicios, como la corrupción, y fomentar las condiciones para un cambio institucional.

Desde el punto de vista doctrinal, las UPPs se mueven aún dentro de una cierta ambigüedad. Aun así, no hay duda de que están lejos del modelo de policía comunitaria por varios motivos, entre ellos: a) ausencia de incorporación de las prioridades de la comunidad como preferencias del trabajo policial; b) falta de formalización y de estandarización de la interlocución entre los habitantes y la policía, que depende de la iniciativa y del perfil de cada comandante local; c) ausencia casi completa de descentralización operativa. La gran mayoría de los policías se limita a patrullar espacios públicos y no realiza contactos programados o proactivos con los vecinos de forma sistemática, ni toma decisiones, mientras que la 'función comunitaria' está reservada al comandante y a unos pocos policías supuestamente especializados en ella. Cuando hay reuniones con la comunidad, sólo participan en ellas estos oficiales y la gran mayoría de los policías ni siquiera es informada de las conclusiones o de los acuerdos tomados. La tradición centralizadora de la Policía Militar y el temor ante la posible corrupción de los agentes ayudan a explicar esta práctica.

De hecho, a pesar de que las UPPs mencionan en sus documentos originales y en parte de su iconografía el concepto de Policía Comunitaria como una de sus fuentes doctrinales, la Policía Militar fue prefiriendo, con el paso del tiempo, el término de Policía de Proximidad en detrimento del primero. Podemos interpretar esa preferencia de varias formas. Entre ellas, el concepto de Policía de Proximidad es más elástico y menos definido internacionalmente, de forma que cada persona puede referirse al mismo invocando aspectos diferentes. En segundo lugar, el modelo de Policía Comunitaria en Brasil está promovido por la Policía Militar de Sao Paulo, que ofrece formación de oficiales a partir del modelo Koban de la policía japonesa. En ese sentido, la Policía Militar de Río de Janeiro, al optar por la Policía de Proximidad, pretende también mantener su originalidad y su capacidad para inspirar modelos alternativos.

Por otro lado, uno de los factores que determinará la capacidad del proyecto para inspirar cambios institucionales más amplios será su capacidad para evolucionar, o no, en la dirección de una policía comunitaria, sobre todo en el sentido de la descentralización

operacional y de la incorporación de las prioridades comunitarias en su actuación.

Para la comunidad, las UPPs son aún un proyecto externo, impuesto desde arriba sin consultar a la población local. Por tanto, la UPP no es percibida por los residentes como su propia policía, a pesar de que muchos apoyan los resultados obtenidos y desean su continuidad. Desde el punto de vista simbólico, uno de los elementos que aumenta la probabilidad de que el nuevo modelo sea aceptado por los policías es que ofrece una posible salida para el estancamiento en el que el modelo tradicional había colocado a la institución: altos costos internos y externos, incluyendo la manutención de altos niveles de violencia, e incapacidad de alcanzar objetivos estratégicos. Dado que las intervenciones inspiradas por el paradigma de la guerra contra las drogas nunca consiguió recuperar territorios ni desmantelar grupos criminales, algo que las UPPs podrían lograr. El Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), el que mejor representa el modelo de la guerra contra las drogas, con altísimos niveles de letalidad y una dinámica fuertemente militarizada, participa en la primera fase de ocupación de la comunidad previa a la instalación de la UPP, que la policía denomina Fase I o de Intervención Táctica. Después de varios titubeos iniciales, la ocupación de las comunidades para la instalación de las UPPs pasó a ser realizada en fecha ampliamente divulgada y con un gran despliegue de medios y de fuerzas, justamente para evitar la resistencia armada de los grupos criminales que pudiera dar lugar a tiroteos. A partir de 2010, las ocupaciones de comunidades para la instalación de UPPs se sucedieron sin provocar casi enfrentamientos armados, de manera que el proyecto pudo comenzar sin muertes, demarcando la diferencia con el paradigma tradicional. Después de que el BOPE completa su ocupación, sus soldados realizan una ceremonia de izamiento de la bandera, de gran valor simbólico, como forma de representar la recuperación del territorio para la soberanía nacional. En este sentido, la 'pacificación' puede ser interpretada por los policías como victoria en la guerra contra el crimen, una guerra que, a rigor, nunca existió. A pesar de ello, esta percepción por parte de los agentes de la ley puede ayudar a valorar el nuevo proyecto y a disminuir las resistencias. El involucramiento del BOPE en el proceso de las UPPs no responde apenas a necesidades operativas sino que se inscribe también en la tentativa de transformar el modelo de seguridad y de conseguir la participación en este proceso justamente de los sectores que mejor encarnan el modelo tradicional.

Sin embargo, como no podría ser de otra manera, se encuentran considerables resistencias institucionales al proceso de reforma. Entre los gestores de seguridad y entre los miembros de la Policía Militar podemos distinguir, de forma general, tres posturas:

- 1) Un pequeño número de gestores y policías están fuertemente identificados con la reforma y pretenden aprovechar las UPPs para deflagrar un proceso de cambio que ellos juzgan necesario independientemente de cualquier otra consideración. Este grupo ha ocupado, por lo menos hasta ahora, posiciones de comando institucional.

2) Un amplio sector de las instituciones policiales acepta que el modelo que se deriva de las UPPs ha generado apoyo social y ha logrado objetivos estratégicos como la reducción de la violencia letal, y piensa que dicho modelo se ajusta mejor a las demandas sociales y políticas del presente, sin necesariamente manifestar una adhesión doctrinal a uno u otro modelo. En este sentido, algunos policías y gestores entrevistados que opinan, el modelo de la guerra contra el crimen era necesario en su tiempo mientras que en la actualidad las UPPs son el camino a seguir. Inclusive, algunos de ellos parecen sugerir que la “dureza” empleada en momentos anteriores fue necesaria justamente para generar un escenario en que la UPP fuese posible.

3) Un sector significativo de los policías rechaza el nuevo modelo, con mayor o menor intensidad, como algo inocuo, cosmético o impropio de la verdadera función policial y aguarda el momento apropiado para retomar los viejos modelos. Podríamos decir que este sector está muy bien representado entre los integrantes de menor rango de la policía. Una investigación reciente (CESeC, 2011) aplicó un cuestionario a los policías de las UPP y concluyó que la mayoría de ellos (entre 60% y 70%) preferiría trabajar en unidades convencionales de policía por diversos motivos, entre los que destaca la percepción de que las UPPs no son una policía de verdad. Aunque todos los proyectos de policía preventiva o comunitaria en el mundo suelen enfrentar este tipo de resistencias relativas a la ‘verdadera’ naturaleza del trabajo policial, el contraste es aún mayor para una policía que hace un uso intensivo y excesivo de la fuerza letal.

Desde el punto de vista organizacional, las UPPs conviven en paralelo con la antigua estructura policial y con la doctrina tradicional, que subsisten en la mayor parte del territorio. Esta realidad, común a cualquier proyecto de reforma policial que sea experimental o de cobertura geográfica limitada, es aún más trascendente en función de la fuerte oposición de los dos modelos que compiten entre sí en nuestro caso y no deja de provocar un cierto grado de esquizofrenia institucional. En palabras de un policía entrevistado, no hay hoy una Policía Militar en Río de Janeiro sino tres: a) las UPPs; b) el BOPE; y c) la policía tradicional, que se siente postergada en relación a las dos anteriores. En el momento actual, una fracción significativa de los policías militares del estado está ya trabajando en las UPPs y esta proporción aumenta progresivamente con la creación de nuevas UPPs.

Esta convivencia inestable entre los diversos modelos puede resultar en varios escenarios posibles a medio y largo plazo:

a) las UPPs, de acuerdo a la intención original de los reformadores, consiguen inspirar la transformación del conjunto de la corporación policial hacia el nuevo modelo pretendido;

b) la policía tradicional va contagiando y erosionando el modelo de las UPPs, que va perdiendo protagonismo y atención hasta asemejarse cada vez más al modelo antiguo, disminuyendo su potencial transformador. En este caso, podrían cumplirse los peores presagios de los críticos que destacan el carácter ‘cosmético’ y temporal del proyecto;

c) una situación intermediaria entre las dos anteriores, en la que las UPPs consigan algún cambio en el modelo general de policía, pero sin alcanzar sus objetivos originales, estableciéndose una convergencia progresiva entre los dos paradigmas;

d) la perpetuación de la convivencia simultánea de los diversos tipos de policía a medio y largo plazo, de forma que las UPPs se mantienen como un modelo diferente y separado del conjunto. Este último escenario sería inestable a largo plazo y debería enfrentar fuertes presiones para que evolucionase en la dirección de algunos de los otros tres descritos anteriormente.

Para poder inspirar un cambio institucional a partir de las UPPs, un elemento central es la estrategia de difusión del nuevo modelo al resto de la corporación. En este sentido, la Policía Militar ha estado evaluando la implantación de ‘Batallones de Policía de Pacificación’ en áreas del territorio donde todas sus favelas hayan recibido ya una UPP. La idea es justamente una convergencia entre el modelo operativo tradicional de policía y la nueva doctrina. En ese momento, las UPPs dejarían de existir como tales y serían integradas a los batallones territoriales, que incorporarían la doctrina de la ‘pacificación’. En última instancia, uno de los criterios de éxito de las UPPs sería generar las condiciones para que ellas mismas no fueran más necesarias, promoviendo la integración entre las favelas y el resto de la ciudad desde todos los ángulos, incluyendo el tipo de servicio policial ofrecido. Desgraciadamente, tanto la idea de los ‘Batallones de Policía de Proximidad’ como la elaboración de una posible estrategia más amplia de integración operacional y doctrinal entre los diversos tipos de policía hoy existentes se ha limitado al plano de la reflexión y han avanzado poco en términos operativos.

En suma, las UPPs constituyen, más allá de su impacto local en el territorio, una oportunidad única para la reforma policial. Aún es pronto para saber en qué medida esa meta será conseguida o si el proyecto se limitará a su efecto local y se diluirá en el tiempo. Aunque no se sabe si serán concedidas medallas, esa será una de las competiciones más emocionantes y trascendentes en la Olimpiada de 2016.

### 3. Bibliografía

Cano, I., Borges, D., Ribeiro, E. (org.) (2012). “Os Donos do Morro”: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fundo Brasileiro de Segurança Pública.

CESeC (2011). “Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais”. Relatório de Pesquisa. Mimeo.



# EL PANORAMA CAMBIANTE DE LA POLÍTICA DE DROGAS HEMISFÉRICA<sup>1</sup>

Eric. L. Olson<sup>2</sup>

## Resumen

El siguiente artículo analiza las políticas y estrategias que han elaborado tanto los gobiernos norteamericanos como los latinoamericanos para enfrentar el consumo y tráfico de drogas en sus regiones, describiendo las principales características de dichas políticas y las consecuencias que éstas han generado en la región, dando cuenta de la necesidad de avanzar en el debate sobre cómo enfrentar dicha problemática. Discusión que se está planteando desde otras perspectivas menos punitivas y más abiertas a implementar otro tipo de soluciones. A nivel regional diferentes actores han participado en el debate sobre el tema, es así como mandatarios, ex presidentes, la OEA y funcionarios del Gobierno norteamericano han intervenido, estableciendo la necesidad de reformar las políticas de drogas lo que podría generar consecuencias positivas a largo plazo en el problema del consumo y tráfico de sustancias ilícitas.

Palabras clave:

Drogas, narcotráfico, América Latina, América Central, Estados Unidos, legalización, criminalización y reformas.

## Introducción

Una encuesta rápida acerca de las actitudes públicas en la Región de las Américas sobre política de droga sugiere dos fenómenos, posiblemente contradictorios. Por una parte, los tipos e intensidad de la violencia generada por los esfuerzos antinarcóticos orientados a enfrentar el crimen organizado y el tráfico de drogas en México y América Central han hecho surgir serios cuestionamientos sobre la conveniencia de dicha estrategia. Las estrategias centradas en los capos, empleadas por los militares y las agencias de aplicación de la ley en toda la región, han contribuido a la fragmentación de las organizaciones delictuales, lo que ha aumentado la competencia entre grupos criminales y derivado en una mayor violencia. De igual

forma, las políticas de mano dura que conllevan arrestos en masa han abrumado a los sistemas judiciales débiles y han transformado a las cárceles en centros sobrepoblados y peligrosos. Estas políticas no se han traducido en una mayor seguridad pública. De hecho, ha ocurrido lo contrario. Las tasas de homicidio, extorsión y secuestro se han disparado y las encuestas realizadas por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamérica (LAPOP, por sus siglas en inglés) de la Universidad Vanderbilt sugieren que aproximadamente el 43 % de la población en El Salvador y México, y un tercio de la población en Guatemala y Honduras, tienen sentimientos de inseguridad (Americas Barometer de Latin America Public Opinion Project, 2012). Más aun, hay una creciente percepción de que algunos estados ya no tienen el monopolio sobre el uso de la fuerza en el territorio nacional, de que las instituciones del estado son débiles, ineficaces y a menudo sirven a los intereses de las organizaciones delictuales, o están ellos mismos implicados en actividades delictuales, lo que sería extendido y una realidad en zonas de México, América Central y Los Andes.

Por otra parte, el apoyo público a políticas alternativas específicas tampoco es evidente. Incluso en Uruguay, donde el debate sobre la legalización y regulación del mercado del cannabis es el más avanzado, hasta el 63% de la población parece escéptica u opuesta a la iniciativa, de acuerdo a una encuesta de julio realizada por CIFRA/ González Raga y Asociados (2013). Y en México, donde el Gobierno de Peña Nieto llegó al poder prometiendo reorientar el enfoque del Gobierno anterior centrándose en programas de reducción y prevención de la violencia en lugar de capturar “capos”, la evidencia hasta ahora es que se ha continuado mayoritariamente por el mismo camino. De igual manera, el Presidente de Guatemala Pérez Molina

<sup>1</sup> Artículo preparado para el Seminario internacional “La Seguridad pública en América Latina, múltiples dimensiones y dilemas políticos,” organizado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santa Ana, Costa Rica. 2 de septiembre de 2013. Título original: “The Changing Landscape of Hemispheric Drug Policy”.

<sup>2</sup> Director asociado, Programa de América Latina, Woodrow Wilson Center. Eric.Olson@wilsoncenter.org

ha estado entre los críticos más abiertos del paradigma imperante en la política de drogas, pero hay poca evidencia de que el pueblo guatemalteco esté listo para dar pasos hacia una política alternativa.

Ya sea impuesto por los Estados Unidos, adoptado voluntariamente por los gobiernos de América Latina o una combinación de ambos, la realidad es que el actual régimen anti-narcóticos está siendo cuestionado en todo el hemisferio. La creciente insatisfacción expresada por líderes políticos y actores de la sociedad civil en la región de las Américas está llevando a los primeros y significativos debates públicos sobre las limitaciones y daños causados por la política vigente, los que eventualmente pueden producir alternativas efectivas y sustentables. Estas alternativas todavía no están del todo claras y el resultado del actual debate es poco predecible. Sin embargo, es evidente que el panorama político y la política pública están cambiando. Las políticas de drogas, que antes se consideraban estáticas, inalterables y más allá de ningún reproche, están siendo sometidas a examen en base a una creciente insatisfacción con los resultados y la evidencia de los daños que han generado.

En los siguientes párrafos me propongo identificar y examinar varios indicadores de cambio en la política de drogas de los Estados Unidos, tanto a nivel doméstico como internacional, en un esfuerzo por explicar cómo estos cambios pueden impactar las discusiones de política en curso en el hemisferio.

## 1. Política de droga de EE.UU en transición: incipiente pero destacable

¿Ha terminado la guerra contra las drogas? La llamada “guerra contra las drogas” está profundamente enraizada en la conciencia pública en la región de las Américas a partir de las declaraciones del Presidente Nixon a principios de la década de 1970, reiteradas por presidentes posteriores, acerca de los peligros del consumo de drogas ilegales para el individuo y la sociedad, y la violencia que se creía que acompañaba esta conducta. De este modo se proporcionó un marco retórico importante para la política de drogas estadounidense que ha durado décadas. En base a estas suposiciones, se argumentaba que las drogas ilegales representaban una amenaza de seguridad nacional para los Estados Unidos y que las bien armadas y violentas organizaciones de traficantes de drogas representaban un riesgo claro e inminente para las naciones del hemisferio, especialmente en Colombia, América Central y México, justificando así el uso de una estrategia de guerra para organizar la política de drogas estadounidense y hemisférica. Gran parte de esta estrategia de “guerra” se centraba en la creación de instrumentos para detener el consumo y la distribución a través de medidas punitivas y el enfrentamiento con las organizaciones traficantes en el campo de batalla. De acuerdo al sitio web de la Administración de Control de Drogas (Drug Enforcement Administration, DEA), esta agencia

*“...fue creada por el Presidente Richard Nixon... con el fin de establecer un comando único unificado para combatir una guerra global total contra la amenaza de las drogas”.*<sup>3</sup>

Adicionalmente, se incorporaron competencias antinarcóticos especiales en el Departamento de Defensa de EE.UU. A partir de 1989, como parte de la iniciativa anti-drogas andina del Presidente George H.W. Bush, estas nuevas autoridades, por primera vez, asignaron al ejército de EE.UU una misión formal antidrogas convirtiéndola en la principal agencia de EE.UU a cargo de la vigilancia y detección del tráfico de drogas por aire y mar. Estos cambios permitieron al ejército de EE.UU equipar y entrenar directamente a fuerzas de seguridad extranjeras, incluidas fuerzas policiales civiles, en tácticas antinarcóticos.

Las políticas de detección, erradicación, interdicción y prohibición no se limitan a la arena internacional sino también han estado en la vanguardia de los esfuerzos antidroga domésticos. El uso generalizado de la heroína y otros narcóticos por los soldados de EE.UU. en Vietnam y a su regreso, las epidemias de cocaína y crack de las décadas de 1980 y 1990, así como el alza significativa en delitos violentos durante este periodo dominaron el debate político en los Estados Unidos, lo que derivó en políticas de justicia penal agresivas y represivas. Las políticas como las sentencias “mínimas obligatorias” y las llamadas leyes de “triple reincidencia” aumentaron drásticamente las sanciones penales para todos los delitos. Además, elevaron los delitos menores de droga a delitos graves, limitando la discreción de los jueces de aplicar castigos alternativos.

El impacto en la población carcelaria del país era predecible. Por ejemplo, la población de las prisiones federales creció de 24.000 internos en 1980 a 219.000 en 2013, un aumento de más del 800%. En total, Estados Unidos tiene el 5% de la población del mundo, pero el 25% de todos los prisioneros del mundo: más de 2.2 millones en penitenciarias federales y estatales. Casi la mitad de los prisioneros federales y un cuarto de la población total de las prisiones están en la cárcel por delitos relacionados con drogas. Además, estas políticas han afectado desproporcionadamente a la comunidad afroamericana. Por ejemplo, durante el punto culminante de la epidemia de crack de cocaína, las sentencias que se fijaron fueron 100 veces más altas para el consumo de 5 gramos de crack de cocaína que para una cantidad similar de polvo de cocaína. Dado que los afroamericanos consumían cocaína en crack en mayor número que la cocaína en polvo, las sentencias afectaron más severamente a ese grupo, mientras que los blancos, los principales consumidores de cocaína en polvo, recibieron sentencias comparativamente más indulgentes. Por último, estas políticas contribuyeron a un dramático aumento del encarcelamiento en los Estados Unidos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Sitio web de Drug Enforcement Agency: <http://www.justice.gov/dea/about/history.shtml>.

<sup>4</sup> Ver John Walsh, “Just How ‘New’ is the 2012 National Drug Control Strategy?” Washington Office on Latin America, Monograph, May 8, 2012.

En general, la política fue y sigue impulsada por dos suposiciones generales: que el consumo de drogas contribuye a una mayor violencia en la sociedad; y que las medidas punitivas dirigidas tanto a consumidores como a traficantes son la mejor forma de reducir el consumo.

### *Movimiento hacia una política equilibrada que priorice la salud pública*

Con este trasfondo, el abandono de la “guerra a las drogas” ha sido lento, inconsistente e incompleto. No obstante, hay por lo menos cuatro indicadores objetivos que sugieren que la política está empezando a cambiar a medida que las actitudes públicas y la evidencia científica y sociológica empiezan a cuestionar muchas de las suposiciones del paradigma imperante.

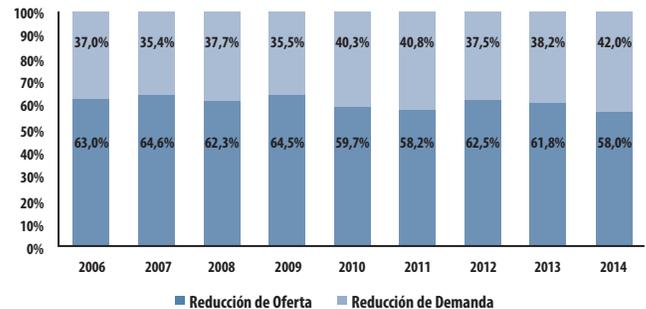
Primero, desde hace algún tiempo existe un cambio retórico que se ha hecho más patente en los últimos años. Durante el Gobierno de George W. Bush hubo un esfuerzo para restar énfasis al lenguaje de “guerra” y hablar más de un “enfoque equilibrado” en la política de drogas. Pero muchos cuestionaron la sinceridad de dicho cambio, ya que la evidencia demostraba que el presupuesto general para el control de drogas presentaba un ligero descenso del 1.2 % en el presupuesto para reducción de la demanda y un aumento similar en los programas internacionales de interdicción y erradicación, así como en la aplicación de la ley doméstica en Estados Unidos.

Desde 2008 el cambio retórico se ha acelerado. El Director Nacional de Política de Control de Drogas (Director of National Drug Control Policy) de la Casa Blanca, R. Gil Kerlikowske, ha rechazado la analogía de la “guerra a las drogas” comentando en un foro en el Woodrow Wilson Center que “este tema de la guerra a las drogas es sólo una terrible analogía... realmente no define el enfoque que el Gobierno de Obama desea adoptar”. La administración Obama ha pretendido “enmendar el camino y avanzar hacia una tercera vía, una que equilibre de manera clara la salud pública, la aplicación de la ley y la colaboración internacional”. Este enfoque reconoce que “la drogadicción es una enfermedad del cerebro” y que “aunque la aplicación de la ley siempre va a jugar un papel esencial... es más que sólo un problema de aplicación de la ley” (Kerlikowske, 2013). Como tal, la Estrategia Nacional de Control de Drogas (National Drug Control Strategy) de 2013 busca ofrecer “un equilibrio entre salud pública basada en la evidencia e iniciativas de seguridad orientadas a áreas clave tales como la prevención, tratamiento y recuperación del abuso de sustancias” (Kerlikowske, 2013).

Para apoyar el cambio hacia un enfoque de salud pública, el Gobierno de Obama ha destacado el aumento de fondos para programas de tratamiento y prevención, en comparación con años anteriores. Según algunos análisis del presupuesto, efectivamente los componentes de salud pública del presupuesto federal de drogas ha aumentado—cerca de un 10 por ciento en términos reales— para programas federales de tratamiento para las adicciones en los últimos

tres años, sin embargo esto ha sucedido en un contexto de aumento para todo el presupuesto de control de drogas, que incluye no sólo programas de salud pública (tratamiento) sino los de reducción de la oferta y la aplicación de la ley doméstica también. Por lo tanto, en el desglose del presupuesto general, la relación entre lo asignado a la reducción de la demanda (41.2%) y lo asignado a la reducción de la oferta (58.8%) sigue siendo esencialmente la misma (Walsh, 2012).

Gráfico 1. Presupuesto comparativo: reducción de la demanda vs. reducción de la oferta.



Fuente: Elaboración propia con información de White House National Drug Control Summary FY Budget Summaries from 2006 – 2014, <http://www.whitehouse.gov/ondcp/2013-national-drug-control-strategy>.

### *La Ley de Salud Asequible*

Un área en donde el acceso a tratamiento médico y de salud mental puede aumentar significativamente ocurrirá con la total implementación de la Ley de Salud Asequible (Affordable Care Act), también llamada “Obamacare”, que comenzará en 2014. Dos importantes elementos de esta reforma de la atención de salud son la inclusión del tratamiento de abuso de sustancias en la lista de los “10 beneficios esenciales de salud” que deben estar incluidos en todas las pólizas de seguro de salud conforme a la ley y la protección de la paridad federal que asegura que los planes de seguro cubran problemas de salud mental y abuso de sustancias al mismo nivel que los problemas médicos y quirúrgicos. Específicamente, los planes de seguro deben ofrecer opciones de tratamiento especial como detección, intervención breve y derivación a tratamiento (Screening, Brief Intervention, and Referral to Treatment, SBIRT por sus siglas en inglés) en paridad con las opciones médicas y quirúrgicas.

En conjunto, se estima que 5.1 millones de personas aseguradas obtendrán acceso a servicios de salud mental y abuso de sustancias por primera vez a través del mandato de Beneficio de Salud Esencial, y 30.4 millones de personas ya aseguradas recibirán una ampliación de estos servicios mediante el mandato de paridad. Una cifra adicional de 27 millones de personas, actualmente sin seguro, obtendrán acceso a beneficios de salud por primera vez. En total, cuando la ley Obamacare esté totalmente implementada, aproximadamente 62,5 millones de personas se beneficiarán de servicios nuevos o ampliados de abuso de sustancias y salud mental. Esto representaría un aumento drástico en los componentes de salud pública de la política de drogas doméstica de Estados Unidos.

*Encarcelamiento y reforma de la justicia penal*

Uno de los legados más problemáticos de la política de “guerra a las drogas” ha sido la creciente población carcelaria. Aunque el aumento en la población carcelaria no se debe solamente a las leyes punitivas contra el consumo de la droga ilícita, ha sido un factor importante. Los delitos relacionados con drogas representan aproximadamente el 32% del aumento en la población de las prisiones federales desde 1998. Y, de acuerdo a la Oficina de Estadísticas Penales (Bureau of Justice Statistics), los infractores por delitos de drogas en las penitenciarías estatales representaban el 6% de la población en 1980 y el 20% en 2011. Los afroamericanos suponen aproximadamente el 38% de la población carcelaria estatal y los hispanos el 20%, aunque ellos representan el 13% y 17% respectivamente de la población total del país. Aunque en el enfoque de “mano dura”, el encarcelamiento punitivo ha prevalecido a pesar de un descenso importante en los delitos violentos en los Estados Unidos, sólo recientemente ha habido intentos significativos de reformar el sistema de justicia penal. En 2010, por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos dio un paso importante para reducir la disparidad entre las sentencias por crack y polvo de cocaína, disminuyendo esta disparidad de 100 por 1 a 18 por 1. La medida recibió amplio apoyo de los dos partidos, republicano y demócrata.

Más recientemente, el Fiscal General Eric Holder, en un importante discurso político ante el Colegio de Abogados de Estados Unidos (American Bar Association), señaló la intención de su Departamento de hacer cambios drásticos en cómo se procesaban los casos de drogas, y pidió al Congreso reformar varias leyes, incluida la de terminar con las sentencias mínimas obligatorias para los delitos de drogas de bajo nivel y para delinquentes no violentos sin lazos con el crimen organizado. También instruyó a los fiscales de EE.UU. a usar una mayor discreción al procesar casos de drogas de bajo nivel y a buscar sentencias alternativas y tratamiento para infractores cuando se justificara.

En su discurso ante la American Bar Association, el Fiscal General dijo: *“Cuando la llamada ‘guerra a las drogas’ entra en su quinta década, necesitamos preguntarnos si esta, y los enfoques que la integran, ha sido realmente efectiva, y si los esfuerzos de la administración, dirigidos por la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (Office of National Drug Control Policy), debieran abrir paso a un nuevo enfoque. Y con la población carcelaria excesiva e innecesariamente grande, necesitamos asegurarnos que el encarcelamiento se use para castigar, disuadir y rehabilitar; no sólo para almacenar y olvidar” (Holder, 2013). También añadió: “Está claro... que demasiados estadounidenses van a prisiones durante demasiado tiempo, y no por una razón de aplicación de una ley realmente buena... aunque el encarcelamiento ha desempeñado un papel importante en nuestro sistema de justicia, el encarcelamiento amplio a nivel federal, estatal y local es inefectivo e insostenible. Impone una carga económica significativa —en total 80 mil millones de dólares sólo en 2010— y conlleva costos humanos y morales imposibles de calcular” (Holder, 2013).*

Otra señal de la dinámica cambiante en los Estados Unidos es el creciente movimiento por la descriminalización y legalización del cannabis. Desde los años 1970, a nivel local y estatal se han realizado esfuerzos reformadores y una docena de estados han aprobado leyes que despenalizan la posesión de marihuana para consumo personal. Pero estos esfuerzos se han visto siempre relegados a un segundo plano por la prohibición federal al consumo de marihuana.

Entonces, a mediados de la década de los 90 y 2000, el movimiento para legalizar el consumo de marihuana para fines médicos comenzó a ganar adeptos y 20 estados y el Distrito de Columbia aprobaron excepciones para el uso médico de la marihuana. Esas leyes locales no invalidan las leyes federales pero ofrecen un nicho que el Gobierno federal parece dispuesto a tolerar en algunos casos. La línea que delimita la ley estatal y la tolerancia federal era borrosa y las autoridades federales nunca han reconocido la legitimidad de estas disposiciones estatales; las autoridades federales han efectuado distintos esfuerzos para impedir obstaculizar su aplicación, la más notable, contra cultivadores y vendedores en el Noroeste, aunque nunca hubo un esfuerzo generalizado por aplicar íntegramente la prohibición federal.

En algunos casos, dada la dificultad inherente y el gasto para el Gobierno federal de la aplicación de la prohibición federal contra los millones de consumidores del país, representa un desafío político para el Gobierno federal imponer la prohibición en estados que habían aprobado las disposiciones para el uso de la marihuana medicinal en un proceso democrático, a través de una consulta popular o una acción legislativa.

Más recientemente, dos estados votaron por la legalización y la regulación de la producción y consumo de pequeñas cantidades de marihuana para uso personal. Las campañas efectivas en Colorado y Washington, que siguieron a una fracasada campaña en California, sugieren que las actitudes públicas sobre la marihuana continúan cambiando. De hecho, de acuerdo a un nuevo informe de Brookings Institution, “entre el último año de la administración Bush y el inicio del segundo periodo de Barack Obama, el apoyo a la legalización [de la marihuana] aumentó del 35% al 52 por ciento” (Dionne y Galston, 2013).

Si bien existe una mayor discreción de los fiscales para aplicar las penas por delitos asociados a la marihuana y una opinión pública cada vez más favorable a la legalización, aún faltan varias cuestiones por resolver que hacen bastante difícil predecir el resultado final de la legalización en los Estados Unidos. ¿Es el cambio en la opinión pública permanente o podría retroceder en un ambiente político distinto? Dionne y Galston (2013) sostienen que para que el cambio se transforme en permanente deben superarse varios obstáculos en las percepciones públicas. La implementación de las disposiciones de legalización de la

marihuana en los estados de Colorado y Washington será un hito significativo. Si la implementación ocurre sin problemas y no deriva en un aumento de la violencia, emergencias de salud o en un aumento del tráfico en estados vecinos, otros estados podrán empezar a considerar enfoques similares.

También entrarán en juego las acciones del Gobierno federal para aplicar las prohibiciones federales a la posesión y distribución de marihuana. A fines de agosto, el Fiscal General Holder anunció que el Departamento de Justicia no aplicaría las prohibiciones federales en ninguno de estos dos estados (y los otros que puedan seguir) siempre que se cumplieran 8 criterios, entre los que se incluyen cerciorarse de que no se vende marihuana a menores y tomar medidas para asegurar que los beneficios de las ventas de marihuana no favorecerían al crimen organizado.

### Ocho criterios del Gobierno federal en cuanto a la legalización de la marihuana en estados y localidades

1. Impedir la distribución de la marihuana a los menores de edad.
2. Impedir que las empresas criminales, los carteles y las pandillas se beneficien de la venta de marihuana.
3. Impedir que la marihuana se desplace desde estados donde alguna forma de legalización ha ocurrido a otros estados donde la droga sigue siendo ilícita.
4. Impedir que las actividades autorizadas por el estado con respecto a la marihuana se empleen como pretexto para el tráfico de otras drogas o el ejercicio de otras actividades ilegales.
5. Impedir que el cultivo y la distribución de marihuana sea acompañado por la violencia y el uso de armas de fuego.
6. Impedir que se manejen vehículos bajo la influencia de la marihuana y asegurar que no se exacerbén las otras consecuencias en la salud pública que son asociadas con el uso de la droga.
7. Impedir que se cultive marihuana en terrenos públicos, y evitar las consecuencias desfavorables y peligros ambientales que supone la producción de la marihuana en terrenos públicos.
8. Impedir totalmente la posesión o el uso de la marihuana en propiedad federal.

Existe creciente evidencia, a nivel federal y estatal, de que el país está empezando a reformular su enfoque policial y de políticas públicas en relación a las leyes de drogas y a los infractores. Es demasiado pronto para afirmar que la "guerra contra las drogas" ha terminado, pero hay evidencia sólida de que la orientación está cambiando hacia una dirección distinta.

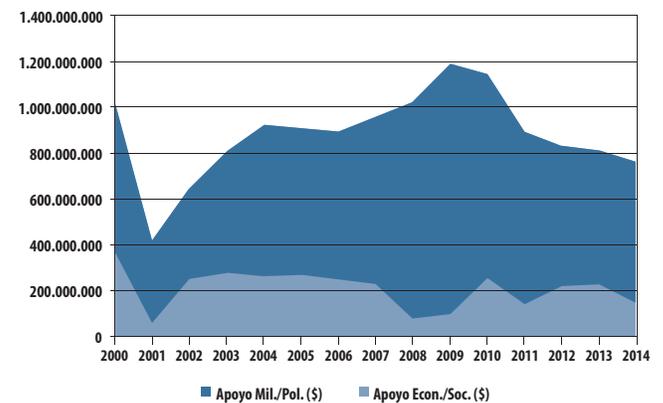
## 2. Reforma de la política de drogas hemisférica: aun más lenta

¿Cómo afectará el cambio del régimen de la política de drogas doméstica en los Estados Unidos a su política de drogas internacional y al debate regional en curso en la Organización de Estados Americanos (OEA)? Hasta la fecha, las reformas internas y los cambios de política en los Estados Unidos han tenido un impacto mínimo en la política internacional, pero esas mismas reformas han contribuido a una discusión fuerte y significativa en el hemisferio.

### El marco tradicional de interdicción y erradicación sigue existiendo

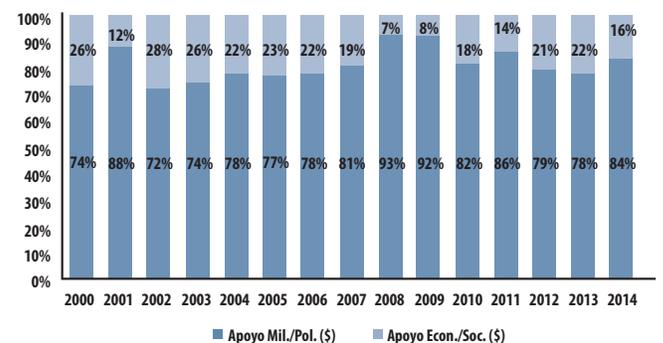
Los programas tradicionales, como la erradicación y fumigación de cultivos, así como los esfuerzos de interdicción para impedir el tráfico continúan siendo un elemento central de la estrategia de los Estados Unidos, aunque sus niveles de financiamiento han disminuido.

Gráfico 2. Presupuesto internacional para combatir el narcotráfico en América Latina: 2000 - 2014.



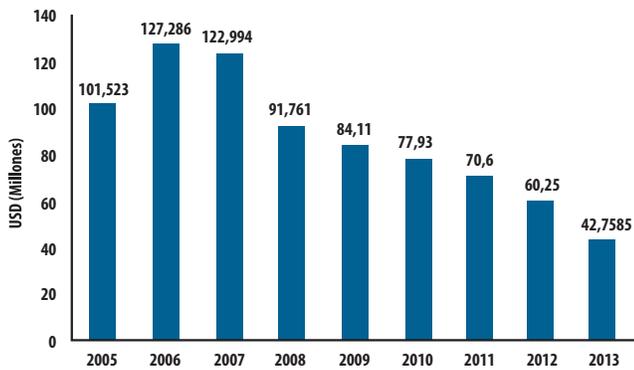
Fuente: "Grant U.S. AID Listed by Country, Counter-Narcotics Programs, Entire Region, 2000 - 2014" Just the Facts, [http://justf.org/All\\_Grants\\_Country?year1=1996&year2=2014&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Entire+Region&x=75&y=6](http://justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2014&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Entire+Region&x=75&y=6).

Gráfico 3. Análisis comparativo de ayuda para combatir las drogas ilícitas en América Latina, destinada a fuerzas de seguridad vs. apoyo económico y social: 2000 - 2014.



Fuente: "Grant U.S. AID Listed by Country, Counter-Narcotics Programs, Entire Region, 2000 - 2014" Just the Facts, [http://justf.org/All\\_Grants\\_Country?year1=1996&year2=2014&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Entire+Region&x=75&y=6](http://justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2014&funding=Counter-Narcotics+Programs&subregion=Entire+Region&x=75&y=6).

Gráfico 4. Millones de dólares del departamento internacional de narcóticos y del cuerpo de seguridad destinados por programas de erradicación y fumigación en América Latina.



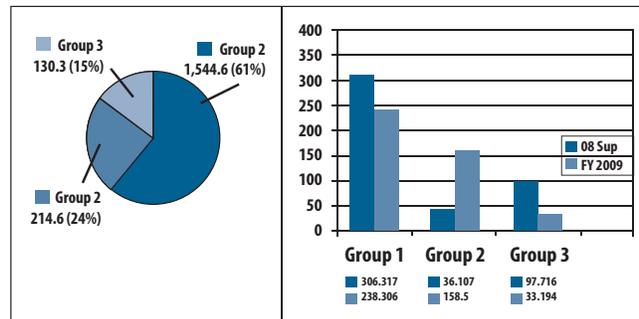
Fuente: Elaboración propia con información de International Narcotics and Law Enforcement Program and Budget Guides, 2000-2014, <http://www.state.gov/j/in/rls/rpt/pbg/>.

Como puede verse en el gráfico 3, la relación del promedio anual entre el financiamiento orientado a la seguridad y las inversiones económicas y sociales de programas anti-narcóticos ha sido de 5:5 desde el año 2000, acercándose al 6:40. Sería un error asumir que todo el financiamiento orientado a la seguridad es "negativo" y toda la inversión económica y social es "positiva". Sin embargo, hay evidencia de que el enfoque de salud pública basado en programas de prevención y tratamiento para lidiar con el abuso de sustancias en la región, y la búsqueda de políticas alternativas para lidiar con el crimen organizado y la violencia no son prioridades políticas en los esfuerzos internacionales. En cambio, confirma que la inversión destinada a fortalecer la capacidad de las fuerzas de seguridad sigue al frente de la política de drogas de Estados Unidos en el extranjero, a diferencia de los cambios en la política doméstica.

En un análisis más amplio del financiamiento, se observa que ha habido cambios, menores pero significativos, en las prioridades, lo que se ha reflejado en los recientes acuerdos de cooperación de seguridad como la Iniciativa Mérida y la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central. La evolución de la Iniciativa Mérida es especialmente instructiva.

Cuando el Presidente Bush presentó su solicitud de financiamiento al Congreso de EE.UU., casi un 61 por ciento de los recursos estaba destinado a la lucha antinarcóticos, antiterrorismo y la seguridad de fronteras. La mayoría del costo asociado a estos esfuerzos involucraba la transferencia de aeronaves y otra tecnología al ejército mexicano y la policía federal. Casi el 24% estaba destinado al apoyo a la seguridad pública y la aplicación de la ley, y el 15% al fortalecimiento institucional y del imperio de la ley (Olson, 2008).

Gráfico 5. Solicitudes de la administración Bush para la Iniciativa Mérida (en millones de USD).



Fuente: "Six key issues in U.S.-Mexico security cooperation" Eric L. Olson, Mexico Institute – Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008. [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/six\\_issues\\_usmex\\_security\\_coop.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/six_issues_usmex_security_coop.pdf).

Grupo 1: antinarcóticos, antiterrorismo seguridad de fronteras.

Grupo 2: seguridad pública y aplicación de la ley.

Grupo 3: fortalecimiento institucional y del imperio de la ley.

En 2009, la administración Obama comenzó a reformular la Iniciativa Mérida y finalmente expandió las prioridades del programa a cuatro pilares: dismantlar organizaciones criminales; "institucionalizar el imperio de la ley"; crear una "frontera del siglo 21;" e invertir en "comunidades resilientes." (Olson y Wilson, 2010). Aunque el financiamiento total para el programa siguió siendo el mismo, el cambio hacia las actividades de fortalecimiento institucional y del imperio de la ley, un menor énfasis en las transferencias de aeronaves y equipo para las fuerzas de seguridad y un mayor foco en programas sociales y prevención evidenció un cambio sutil pero importante en los programas. En el caso de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSÍ, por sus siglas en inglés), la que fue desarrollada al amparo de la Iniciativa Mérida, las prioridades anunciadas reflejan una evolución del pensamiento desde la Fase II de la Iniciativa Mérida; es decir, un foco en la seguridad pública, no sólo antinarcóticos. Esas prioridades incluyeron crear "calles seguras" para los centroamericanos y apoyo a gobiernos "fuertes, capaces y responsables". Es interesante que no haya mención a las organizaciones de tráfico de droga en las metas del programa aunque esté implícito y se mencione explícitamente en otros documentos del Departamento de Estado.

#### Las cinco metas de CARSÍ en América Central:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región.
2. Interrumpir el movimiento de criminales y el contrabando adentro de y entre las naciones de América Central.
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central.
4. Restablecer la presencia efectiva del estado, servicios y seguridad en comunidades en riesgo.
5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre las naciones de la región, otros socios internacionales y donantes para combatir las amenazas de seguridad regional.

Fuente: U.S. Department of State Bureau of Western Hemisphere Affairs, The Central America Regional Security Initiative: A Shared Partnership, August 16, 2012, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/183455.htm>.

No obstante, los cambios en las prioridades y la retórica, especialmente en América Central, no deberían interpretarse como un alejamiento de Estados Unidos de la orientación centrada en el combate de las organizaciones de tráfico de drogas. La Agencia de Control de Drogas (DEA) y la Oficina para Asuntos Internacionales y Aplicación de Ley en materia de Narcóticos (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs) del Departamento de Estado siguen siendo las agencias encargadas de implementar la política de drogas de EE.UU. en el exterior y su compromiso general con la continuación de las anteriores políticas antidrogas parece muy fuerte. Más aun, dadas las debilidades institucionales de los países del Triángulo del Norte en particular y los elevados niveles de violencia, la política actual parece reflejar la urgencia del momento y no un enfoque a largo plazo. El Gobierno de EE.UU. continúa definiendo las amenazas de la droga desde el exterior, principalmente en términos de aplicación de la ley y la seguridad. Los programas de prevención y tratamiento, y la promoción de alternativas al encarcelamiento siguen estando en los márgenes de la política internacional de drogas de EE.UU.

Debiera destacarse, entre paréntesis, que los esfuerzos antinarcóticos del Departamento de Defensa también están enfrentando cambios como resultado del proceso de "secuestro" del presupuesto de recortes automáticos. Desde 2014, Estados Unidos ha informado que ya no desplegará medios navales para la lucha antinarcóticos en el Caribe para asistir en el control de las rutas de tráfico y apoyar los esfuerzos de los guardacostas en la costa Atlántica de América Central y México. No está claro en este momento el impacto que tendrá esto en la política y en la estrategia.

Probablemente, más significativo que los cambios sutiles en las prioridades de seguridad de EE.UU. ha sido el debate emergente en la región sobre la conveniencia y eficacia del tradicional enfoque anti-narcóticos. El debate ha comenzado por una serie de razones, incluida la voluntad de importantes líderes retirados como los ex presidentes Cardoso, Gaviria y Zedillo de generar una búsqueda de políticas alternativas en la agenda pública. Pero, además, hay otros cuatro factores que han contribuido a este cambiante contexto político: la violencia extrema, la decreciente influencia de EE.UU., la disposición de los presidentes en ejercicio de participar en debates sobre alternativas y las posibilidades locales.

La explosión en el tipo e intensidad de la violencia asociada a la actividad del tráfico de drogas y el crimen organizado está bien documentada. Cerca de 70.000 personas fueron asesinadas en México entre 2007 y 2012, y otras 20.000 están "desaparecidas". Durante el mismo periodo, los países del Triángulo del Norte, Guatemala, Honduras y El Salvador, se convirtieron en la región más violenta del mundo. Dada la intensidad de dicha violencia y la aparente incapacidad del estado de garantizar la seguridad pública, surgieron cuestionamientos en América Latina y los Estados Unidos sobre la conveniencia de continuar con esa estrategia. Tanto el candidato Peña Nieto en México como el Presidente Pérez de Guatemala han cuestionado repetidamente la conveniencia y sustentabilidad de la actual política de drogas,

en el contexto de dicha violencia extrema. Otros jefes de estado retirados y en ejercicio expresaron inquietudes similares en el contexto de la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012.

Los funcionarios estadounidenses han reconocido el extraordinario costo humano y han aceptado la legitimidad de dichos cuestionamientos. El Embajador William Brownfield, director de la Oficina para Asuntos Internacionales y Aplicación de Ley en materia de Narcóticos del Departamento de Estado, sin duda uno de los principales arquitectos de la política de drogas internacional de los EE.UU., afirmó en junio de 2013 en un panel de discusión en el Woodrow Wilson Center: "Todos estamos de acuerdo en que no estamos totalmente satisfechos con la política de drogas por diferentes motivos". Continuó diciendo: "Esto no puede ser solamente un problema de aplicación de la ley. El propio Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas dijo que "no podemos salir de esto mediante arrestos. Hay otros elementos en juego".

Existe el reconocimiento, seguramente renuente, de algunos en el Gobierno de EEUU de que el enfoque tradicional de lidiar con la oferta de drogas ilegales, junto a la menor influencia de EE.UU. en la región en política de drogas, contribuyó al contexto político cambiante que permitió una discusión más abierta sobre la política de drogas. Una política estadounidense comprometida con la resolución colaborativa del problema y una responsabilidad compartida, un declive general en la asistencia de EE.UU. y la reforma del proceso de certificación anual, así como la disposición de algunos países, especialmente de Bolivia, a resistir las presiones de EEUU sugieren que los Estados Unidos no pueden dictar el cumplimiento de la política como lo hizo en los años 70 y 80.

Más aun, los cambios en la política nacional de EEUU, especialmente en el nivel de las campañas de legalización estatal que tuvieron éxito en Colorado y Washington, hicieron cada vez más difícil que Estados Unidos presionara a los países de América Latina para que hicieran frente a los traficantes de droga, cuando estados como Colorado y Washington están avanzando hacia la legalización de la marihuana.

La confluencia de estos y otros factores abrió el espacio político para una nueva discusión sobre la política de drogas y las posibles alternativas, afianzándose en la región, especialmente en la OEA. Si bien hay interrogantes y dudas acerca del proceso en la OEA, este sigue siendo un incentivo importante para la discusión sobre políticas públicas.

Mientras tanto, una serie de iniciativas de legalización y descriminalización, en América Latina, Uruguay y Ciudad de México, continúan ofreciendo oportunidades para el debate y la evaluación de dichas alternativas. De hecho, los impactos a largo plazo en la salud pública y en las tasas delictuales en esos países, así como en los estados de Colorado y Washington, probablemente harán más por moldear las actitudes públicas sobre la marihuana que otras iniciativas.

### 3. Conclusiones

La política de drogas de EEUU en el exterior aún trata principalmente de restringir la oferta, a través de esfuerzos de aplicación de la ley y erradicación. Sin embargo, las cambiantes realidades políticas y de aplicación de la ley en los Estados Unidos han empezado un proceso de reformulación y reforma de la política de drogas que puede tener efectos positivos a largo plazo en los problemas de salud asociados a la drogadicción, a los daños sociales derivados del abuso de sustancias y a las estrategias de la justicia penal punitiva. A medida que estas reformas se afiancen en los Estados Unidos, probablemente empezarán a impactar en cómo se ve en EE.UU. el problema de las drogas en el exterior, especialmente en la región de las Américas. Adicionalmente, el proceso de discusión ya en curso en la región, entre ciudadanos, gobiernos y jefes de estado, puede llevar a una reorientación importante de la política tanto en la región como en parte de los Estados Unidos. Como dijo el Embajador Brownfield en el Wilson Center: "Yo acepto el argumento de que no hemos solucionado el problema [de las drogas] en los últimos 35 años. Pero no acepto el argumento de que si hiciéramos una o dos cosas distintas arreglaríamos el problema en el día o al año siguiente. Nos ha tomado décadas meternos en este problema, por lo que necesitamos flexibilidad, una visión de largo plazo y voluntad para adaptarnos, a medida que la realidad cambia en nuestro entorno, para encontrar una buena solución".

36

### 4. Bibliografía

Americas Barometer by Latin America Public Opinion Project (2012). Vanderbilt University, v47.

"Attorney General Eric Holder Delivers Remarks at the Annual Meeting of the American Bar Association's House of Delegates", Speech before the American Bar Association annual meeting, San Francisco, Monday, August 12, 2013. Recuperado de <http://www.justice.gov/iso/opa/ag/speeches/2013/ag-speech-130812.html>

Castillo, M. (2013). "Legalizing weed: the Uruguayan model", CNN, August 20. Recuperado de <http://www.cnn.com/2013/08/20/world/americas/uruguay-marijuana-bill>

Dionne, E.J. y Galston W. (2013). A The New Politics of Marijuana Legalization. Brookings Institution. Recuperado de <http://www.brookings.edu/research/interactives/2013/politics-of-marijuana-legalization>

Kerlikowske, G. (2013). "Drug Policy: A 21st Century Approach to Reform," Wilson Forum, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, April 25, 2013.

Olson, E., y Wilson, C. (2010). "Beyond Merida: The evolving approach to security cooperation." Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado de <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Beyond%20Merida1.pdf>

Olson, E. (2008). Six key issues in U.S.-Mexico security cooperation. Mexico Institute - Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado de [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/six\\_issues\\_usmex\\_security\\_coop.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/six_issues_usmex_security_coop.pdf)

Sitio web de Drug Enforcement Agency. Recuperado de <http://www.justice.gov/dea/about/history.shtml>

Walsh, J. (2012). "Just How 'New' is the 2012 National Drug Control Strategy?" Washington Office on Latin America, Monograph, May 8.

# RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO BRASILEÑO

Carolina de Mattos Ricardo<sup>1</sup>

## Resumen

El documento que sigue a continuación busca analizar la situación de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad pública, desde una perspectiva crítica, a partir del desarrollo e instauración de las políticas públicas de seguridad en Brasil, considerando que este es un país federal, lo que implica que presenta diferentes tipos de dificultades en la instauración, ejecución y financiamiento de las estrategias de seguridad a nivel local. A pesar de los obstáculos con los que se encuentran los municipios en la gestión y desarrollo de sus políticas locales de seguridad, se han logrado avances al respecto, empezando por el reconocimiento por parte del Gobierno central y estadual de que el Gobierno local tiene un rol fundamental en la generación y aplicación de dichas políticas.

Palabras clave:

Gestión, Gobierno local, seguridad, políticas de seguridad y prevención.

## Introducción

Antes de debatir sobre el rol del municipio en la seguridad pública, es importante delimitar el concepto de seguridad pública con el cual se está trabajando. En el marco democrático, la seguridad pública es mucho más amplia que la idea de arrestar, juzgar y penalizar. La seguridad pública es un derecho social universal, garantizado a todos los ciudadanos sin ningún tipo de distinción. Ella deja de ser concebida en el marco de la defensa del Estado para centrarse en la seguridad y la libertad individuales. Ese nuevo paradigma está compuesto por dos dimensiones principales: el control de la criminalidad y la violencia, con la consecuente mejora de las agencias de seguridad y justicia penal (policía, poder judicial, fiscalía y sistema carcelario), y la dimensión preventiva, marcada por el conocimiento de las causas y situaciones que proporcionan la dinámica criminal

y violenta y por la capacidad de implementar políticas que integran distintas áreas (seguridad, salud, educación, infraestructura urbana, asistencia social, entre otras) en acciones planificadas y locales. El municipio se convierte en un actor relevante en la implementación de políticas públicas de seguridad, en el marco de este nuevo paradigma y particularmente en la dimensión preventiva. A partir de los años 2000, los municipios han ampliado su participación, tanto en Brasil como en otros países de América Latina. Esta trayectoria ha sido larga, marcada por avances y retrocesos y con pocas instituciones capaces de definir la mejor manera en que el Gobierno local pueda contribuir a la política de seguridad pública.

Para aportar a esta discusión, este artículo muestra reflexiones desde el estudio de caso brasileño. La presentación sobre la participación municipal en la seguridad pública en Brasil, sin la pretensión de extrapolar el ejemplo, ayuda a extraer análisis temáticos que pueden servir para pensar en estos desafíos en América Latina.

El artículo está dividido en dos bloques, el primero describe brevemente el caso brasileño y el segundo examina los principales retos para la consolidación del municipio como gestor de la seguridad pública.

## 1. La experiencia brasileña

### 1.1. Marco normativo

La arquitectura institucional de la seguridad pública en Brasil está definida en el artículo 144 de la Constitución Federal, que establece que la seguridad pública es deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, ejerciéndose para preservar el orden público y la seguridad de personas y bienes, por intermedio de los órganos presentados a continuación: policía federal, policía federal de carreteras, policía

<sup>1</sup> Coordinadora del Área de Justicia y Seguridad Pública de la organización no gubernamental Instituto Sou da Paz y Consultora del Forum Brasileiro de Segurança Pública. carolina@soudapaz.org

federal de ferrovías, policía civil, policía militar y bomberos militares. En la vuelta a la democracia y en la Asamblea Constituyente democrática no se trató el tema de la seguridad pública. El marco legal constitucional sobre el tema, por lo tanto, no refleja la incorporación democrática de la agenda de seguridad pública. A diferencia de otros temas, como la salud, por ejemplo, que ha logrado avanzar con un modelo jurídico-institucional coherente con la nueva democracia, la seguridad pública no ha presentado innovaciones. El marco normativo brasileño hace hincapié en el papel de los Estados al mantener por lo menos 54 cuerpos policiales -civiles y militares- de ciclo incompleto, como principal responsable de la seguridad. El Gobierno federal tiene muy pocas atribuciones en términos policiales, aunque exista la policía federal, de ciclo completo, con actuación en los crímenes de competencia federal.

Sin embargo, es con relación a los municipios que la Constitución ha sido menos clara y generosa. El párrafo 8° del artículo 144 menciona la posibilidad de que los municipios crearan guardias municipales para proteger sus bienes, servicios e instalaciones, según la ley específica. Pero no hay ninguna otra definición sobre cómo la ciudad debería participar en la política de seguridad pública.

De esta forma, este diseño legal-institucional no contribuye a la consolidación del nuevo paradigma de seguridad, que prevé la implementación de una política pública, a través de acciones integradas de los tres entes federados y la sociedad civil, en el control y la prevención del delito.

El marco normativo nacional, por lo tanto, es uno de los retos iniciales para que el municipio pueda desempeñar su rol en la seguridad pública.

## 1.2. Avances institucionales nacionales

Aunque el marco legislativo permita pocas innovaciones en el campo de la seguridad pública, Brasil ha experimentado avances institucionales en el ámbito federal, en un intento de ampliar el entendimiento sobre el concepto de seguridad diseñado en la Constitución.

En 1997 fue creada la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), vinculada al Ministerio de Justicia, con el objetivo de diseñar las directrices nacionales para la seguridad. En el año 2001 fue elaborado el I Plan Nacional de Seguridad Pública, que presentó el tema desde la perspectiva de la política pública. Sin embargo, fue un documento general, sin prioridades definidas y con baja visión sistémica. Aún así, la prevención de la violencia adquirió importancia, dando origen al Plan de Integración y Monitoreo de Acciones Sociales de Prevención de la Violencia (Piaps). Su misión era promover la interacción local y el mutuo fortalecimiento de programas sociales implementados por los gobiernos federales, estatales y municipales, que, directa o indirectamente, podrían contribuir a la reducción de factores potencialmente criminógenos.

En el mismo año 2001 también fue creado el Fondo Nacional de

Seguridad Pública, que permitió que los municipios accedieran a recursos federales siempre que tuvieran guardias municipales. En 2003, la ley que creó el Fondo sufrió un cambio para autorizar que los municipios sin guardias pudieran acceder a los recursos, siempre que tuvieran consejos municipales, de seguridad o hubieran elaborado diagnósticos y planes locales de seguridad. Este cambio implica la valoración de otras atribuciones municipales además de la presencia de la guardia municipal por parte del Gobierno federal. *“Entre 2001 y 2004, el Gobierno federal invirtió unos 60 millones de reales en los municipios (14 millones sólo para la ciudad de São Paulo) a través de los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública, creado con el fin de apoyar proyectos en el área de seguridad pública y prevención de la violencia” (Kahn y Zanetic, 2005:3).*

En 2002 fue elaborado el II Plan Nacional de Seguridad Pública. Este documento ha sido la base de la política de seguridad pública desarrollada en el país desde 2003. Su capítulo IV está dedicado a los municipios, *“Reformas sustantivas en la esfera municipal: la seguridad pública en el municipio – Guardia Municipal”*. Sin embargo, el foco de discusión ha sido la guardia municipal y no las otras posibilidades de políticas locales preventivas.

El plan también previó la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), que pretendía integrar las tres instancias de la federación (Gobierno federal, estados y municipios) y la sociedad civil en la implementación de una política pública de seguridad. Para implementar el SUSP fue creado el Programa nacional de seguridad pública con ciudadanía (Pronasci), desarrollado por el Ministerio de Justicia. El objetivo era que a través de este programa fuera posible desarrollar acciones en los diferentes temas priorizados en el SUSP e integrar también a las entidades federadas y la sociedad civil en una política de seguridad pública. El Pronasci estableció 94 frentes temáticos: proyectos de prevención para jóvenes, para mujeres víctimas de violencia, la creación de centros de mediación de conflictos, equipamientos para las guardias y policías, creación de territorios de paz, entre otros, e hizo posible la transferencia de recursos a estados y municipios para desarrollar proyectos en estos temas. Tenía un claro enfoque hacia la prevención de la violencia.

El Pronasci previó también la creación de Gabinetes de Gestión Integrada municipales (GGIs), dando más importancia al papel de la municipalidad. *“Los Gabinetes de Gestión Integrada fueron creados en el II Plan Nacional de Seguridad Pública – PNSP (2003-2006), y han sido implementados en los estados brasileños en el proceso de institucionalización del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), ya que el gabinete sería un tipo de ingeniería institucional para viabilizar la mayor articulación entre las distintas organizaciones de seguridad pública y justicia criminal que actúan en el ámbito municipal. Así, el GGI posibilitará la reunión mensual de las siguientes instituciones: Guardia Municipal y Consejo Comunitario de Seguridad (cuando existen); policías (civil y militar); defensoría pública; fiscalía; judiciary; sistema penitenciario; y sistema de ejecución de medidas aplicadas a adolescentes. La propuesta era que esas instancias se reunieran una vez por mes para discutir los principales problemas de seguridad de la localidad, diseñando acciones de prevención y*

*represión del crimen, monitoreando y evaluando los resultados de las acciones desarrolladas. Apesar de que esa acción estaba prevista en el II PNSP, fue en el año 2008 que la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) creó una línea de financiamiento específico para que los estados y municipios crearan GGIs. Entre los años 2008 y 2010, fueron creados 104 Gabinetes de Gestión Integrada municipales, siendo 53 en 2008, 23 en 2009 y 28 en 2010” (Ribeiro, 2013:4).*

Las iniciativas mencionadas muestran que ha habido un importante esfuerzo federal para ampliar la política pública de seguridad, buscando reconocer el protagonismo del municipio en el tema.

### 1.3. Actuación municipal en la seguridad pública

Además de los avances institucionales promovidos por el Gobierno federal, las propias alcaldías, desde la década de los años 90, ya habían empezado a involucrarse en la agenda de seguridad pública, particularmente por medio de la contribución financiera a los Estados, cubriendo gastos operativos de los policías, como alquileres de edificios para las comisarías y mantenimiento y combustible de los vehículos policiales, por ejemplo. No obstante, las alcaldías permanecieron sin poder participar más activamente en la planificación y ejecución de las actividades de control del crimen.

Demandados por las presiones sociales derivadas del crecimiento de la violencia y como alternativa al hecho de que no participaban de la planificación y de la toma de decisiones en el tema, desde el año 2000, los municipios han comenzado a desarrollar acciones más directamente enfocadas en temas de seguridad pública.

Conjuntamente a la creación de guardias municipales, las alcaldías han establecido órganos de gestión de la seguridad pública, como secretarías u otras instancias de coordinación y gestión, además de los consejos municipales. En una encuesta de la MUNIC sobre el perfil de los municipios brasileños del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), en 2006, de los 5.564 municipios de Brasil, un 22,1% poseía algún tipo de órgano de gestión de la seguridad pública; un 8,0% poseía un Consejo Municipal de Seguridad Pública y un 4,12% poseía Guardia Municipal. En el año 2012, de los 5.565 municipios de Brasil, un 22,9% poseía algún tipo de órgano de gestión de la seguridad pública; un 11,5% poseía Consejo Municipal de Seguridad Pública y un 17,8% poseía Guardia Municipal<sup>2</sup>. La creación de esas estructuras demuestra la voluntad política para invertir en el área de seguridad pública por parte del alcalde.

Hay una lógica en la presencia de todas estas estructuras: la existencia de un órgano gestor es fundamental para la definición de un lugar institucional para la seguridad pública en el organigrama municipal, lo que convierte el tema en prioridad con el respectivo presupuesto y las condiciones para la planificación y ejecución de políticas públicas. La existencia de un fondo municipal genera una alternativa para el financiamiento de acciones de seguridad, involucrando a

otros sectores de la sociedad, ya no sólo las autoridades públicas, ya que permite donaciones de diversas fuentes. El Consejo permite el control y la participación social y, en algunos casos, sirve para supervisar y monitorear el uso de recursos del fondo municipal. Un plan municipal es la herramienta de planificación y gestión de seguridad que permite la implementación y el monitoreo de un conjunto de acciones integradas. Y la Guardia Municipal es la fuerza de seguridad en nivel municipal, con potencial comunitario y preventivo (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2008).

Sin embargo, como lo demuestran los datos de la MUNIC, muchos municipios que no tienen ningún órgano gestor poseen consejos, otros poseen guardias, pero no órganos gestores. Lo que significa que no hay una organización sistémica de los diversos órganos para la implementación de una política de seguridad pública municipal, sin mencionar el importante crecimiento en el número de guardias municipales, lo que indica la priorización de la creación de fuerzas policiales en detrimento, por ejemplo, de la creación de los consejos municipales de seguridad.

### 1.4. Guardias municipales

Brasil posee 993 municipios con guardia municipal, según la MUNIC, lo que es un número considerable, dado que existen 5565 municipios en Brasil. Las guardias se han convertido en un actor importante en el sistema de seguridad pública brasileño. Han ganado fuerza a través del debate sobre la expansión de su poder de policía. El Gobierno federal ha invertido en formación y recursos para equiparlas y formarlas e, incluso, ha desarrollado una matriz curricular nacional para las guardias. Se han multiplicado congresos y reuniones de asociaciones de guardias municipales, en los niveles regionales, estatales y nacionales.

Sin embargo, no hay nada que defina la atribución de las guardias municipales más allá del párrafo 8o del artículo 144 de la Constitución Federal. No hay una ley federal que detalle sus atribuciones. Las diferentes legislaciones municipales terminan por reglamentar cada guardia en el ámbito de su territorio. Como no hay un estándar general, ni directrices claras que definan su misión y mandato, cada guardia municipal se define localmente. Lo que no sería problema si hubiera un marco anterior, constitucional, para definir más claramente la misión y el mandato de las guardias municipales en lugar de mencionar generalmente sus atribuciones. La falta de definición contribuye para que las guardias posean características institucionales excesivamente plurales, reforzando su crisis de identidad institucional, generando conflictos con otras fuerzas de seguridad y falta de claridad de su rol ante la comunidad<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Toda la información detallada sobre las encuestas del perfil de los municipios está disponible en la página web de IBGE: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtm>

<sup>3</sup> Es importante resaltar que la capacidad de adaptación a las características locales es muy importante para las fuerzas de seguridad. Los guardias municipales poseen esa capacidad, sin embargo, tal capacidad será tanto más efectiva y legítima cuando haya un marco legal que defina su mandato de actuación en la seguridad pública.

La falta de definición inicial sobre la atribución de la guardia municipal y la falta de reglamentación implican dificultades en su actividad cotidiana. A menudo trabajan sin saber cuál es el límite de su actuación, la que puede variar según el perfil del alcalde del momento, pudiendo entrar en conflicto con las policías civil y militar del Gobierno del estado, además de hacer más difícil la supervisión y control sobre sus actividades. Este problema se agrava en la medida en que las guardias son demandadas y se convierten en agentes cada vez más relevantes en la seguridad pública.

Parte significativa de la discusión alrededor de las guardias municipales se da sobre el tema de la ampliación de su poder de policía. Los representantes de guardias en todo el país reclaman ese poder, exigiendo la posibilidad de portar armas, por ejemplo. Lo que se observa, por lo tanto, es la búsqueda de una identidad basada en el modelo de la policía militar y no en un modelo preventivo y comunitario necesario para una fuerza de seguridad local.

## 2. Análisis de los retos de los municipios en la seguridad pública

### 2.1. Retos de las políticas nacionales de seguridad

Aunque haya habido innumerables iniciativas federales, ninguno de los marcos institucionales destacados ha sido capaz de diseñar de manera más precisa la atribución concreta del municipio en la seguridad pública. Aunque el Fondo Nacional de Seguridad y el Pronasci hayan creado fuentes de financiamiento para las alcaldías, incluso con propuestas temáticas para programas preventivos, tal incentivo no ha sido suficiente para que las alcaldías pasaran a implementar políticas públicas amplias de seguridad, articulando el control y la prevención de la violencia.

Eso se debe a dos factores principales; las alcaldías que desarrollan proyectos del Pronasci de manera exitosa, terminan generando una dependencia financiera hacia el Gobierno federal y dejan de incorporar la seguridad pública en el presupuesto municipal, con un porcentaje fijo o razonable. Además de eso, un gran número de los proyectos preventivos implementados no eran de buena calidad, hubo falta de profesionales calificados y de repertorio técnico y metodológico en los cuadros locales, sin mencionar los casos en que las alcaldías tuvieron que devolver recursos al Gobierno federal por falta de condiciones para ejecutar los convenios.

Otro obstáculo para la participación del municipio en las políticas de seguridad ha sido el hecho de que no hubo un verdadero rediseño institucional en la seguridad pública. La implementación efectiva del SUSP no ha ocurrido. El Pronasci ha sido paralizado, sin perspectiva de continuidad. Sin un rediseño institucional amplio, la definición del rol municipal en el tema queda perjudicado. Además, parte significativa de la discusión sobre el papel del

municipio en la seguridad pública se reduce a la guardia municipal, que busca su identidad en la policía militar. El debate se ha dado, por lo tanto, en torno al tema del poder policial de las guardias.

### 2.2. Retos en la relación con los gobiernos de los estados

No existe ningún estándar o protocolo que regule la relación entre los municipios y los gobiernos de los estados en materia de seguridad pública. Esta relación varía de municipio a municipio y conforme al perfil del gestor municipal y de los comandantes de la policía local. Cuando hay afinidad política entre ellos la relación es buena, también lo es cuando hay un comandante dispuesto a trabajar en conjunto. En los casos en que la relación no es buena, puede haber conflictos entre la policía y las guardias municipales, especialmente cuando la guardia actúa de manera excesivamente ostensiva.

### 2.3. Retos de los órganos de gestión

Hay poca información sistematizada acerca de los órganos de gestión municipal de seguridad. Aun así, es posible afirmar que el foco de las actividades de las secretarías ha sido la guardia municipal, que, a falta de un modelo alternativo, termina por replicar la forma de actuación de la policía militar.

Como regla general, las secretarías no asumen la responsabilidad por articular diferentes sectores del Gobierno local (educación, salud, asistencia social, entre otros) para actuar conjuntamente en las políticas de seguridad y tampoco son capaces de implementar programas de prevención de calidad. Las secretarías tampoco cuentan con equipo especializado en temas de seguridad y prevención del delito en el ámbito local, ni con presupuesto suficiente para permitir inversiones continuas en el área. Los órganos gestores terminan especializándose en redactar proyectos para obtener recursos del Gobierno federal, pero sin capacidad para implementarlos, lo que inviabiliza su cumplimiento o genera una ejecución de baja calidad, sin mencionar la discontinuidad de los proyectos cuando el recurso termina.

### 2.4. Retos de la participación

En lo que toca a los consejos y la participación social, también hay desafíos que afrontar. Aunque el ámbito local sea más privilegiado para promover la participación en el área de seguridad pública, esa participación termina por ser difusa y poco efectiva. Existen diferentes tipos de consejos: los consejos comunitarios del barrio, los consejos municipales y los consejos estatales. El problema es que no hay estándares que orienten su funcionamiento y tampoco su actuación de manera integrada. Los consejos comunitarios permiten un acercamiento más directo entre la comunidad y la policía y obligan a dar rendición de cuentas

periódicas por parte de los policías, cuya participación es obligatoria en esos consejos. Sin embargo, el foco de la discusión de ellos es la demanda por mayor presencia policial, sin que haya una calificación de la discusión. Los concejos municipales terminan reproduciendo la dinámica de los consejos comunitarios, con baja capacidad de articular políticas preventivas amplias con participación de actores de otras áreas, como educación, salud y asistencia social.

## 2.5. Retos de los Gabinetes de Gestión Integrada Municipal (GGIM)

La Secretaría Nacional de Seguridad Pública y el Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizaron en 2012 un estudio para evaluar el grado de institucionalización de los Gabinetes de Gestión Integrada Municipales (GGIs) y la principal conclusión ha sido el hecho de que la mayoría (73) de los 104 GGIs existentes han sido suprimidos como consecuencia del fin del aporte de recursos federales.

En este sentido, parece claro que la primera barrera a la institucionalización del GGI, como espacio de gestión integrada de la seguridad, es su capacidad de sobrevivir más allá de los recursos federales. Las dos principales dificultades reportadas por los GGIs han sido la insuficiencia presupuestaria y la ausencia de funcionarios dedicados exclusivamente a este ámbito.

Aun así, ha habido situaciones que, incluso sin presupuesto propio, el GGI fue capaz de institucionalizar y por ello fue reconocido como instancia importante para la planificación integral de las acciones de seguridad pública. Hay dos explicaciones para este fenómeno: el hecho de haber sido controlado por la guardia municipal, que estuvo a cargo de coordinarlo (fenómeno de colonización del GGI por la guardia municipal), y el hecho de concentrar su acción en la gestión del sistema de video - monitoreo.

Estos dos hechos le quitan al GGI sus características principales: la pluralidad y la horizontalidad de los participantes en promover la gestión integrada, ya que sólo un organismo pasa a ser responsable de su coordinación (la guardia municipal); y la capacidad de pensar integralmente la política de seguridad local (y no sólo tratar con una sola herramienta esa política y el sistema de monitoreo).

## 3. Consideraciones finales

Lo que se puede concluir es que en Brasil las dos últimas décadas han sido caracterizadas por la entrada del Gobierno local en la política de seguridad pública. Tanto el Gobierno federal como los municipios han desarrollado diversas acciones en esta dirección. Incluso los Gobiernos de los estados han reconocido la importancia del municipio.

Sin embargo, este proceso no es lineal y está marcado por profundos desafíos. Aunque no haya sido el foco de este artículo, hay experiencias significativas y exitosas de participación de los municipios en la

seguridad, tales como Diadema (SP), Canoas (RS), São Bernardo do Campo (SP), São Leopoldo (RS) y Jaboatão dos Guararapes (PE). No obstante, son experiencias puntuales que terminan siendo afectadas por los desafíos de la participación municipal.

La falta de definición legal en el rol de la municipalidad y las guardias municipales en la seguridad crea de antemano dificultades al desarrollo de las atribuciones y competencias municipales. Esta falta de mandato deja un amplio margen a la actuación municipal que termina siendo ocupada por las guardias municipales, que, también en la ausencia de un mandato claro, terminan reproduciendo un modelo de policía que no funciona. Incluso cuando existen esfuerzos para ampliar el papel preventivo de las ciudades, hay falta de cuadros calificados y repertorio técnico y metodológico adecuados.

Existen innumerables posibilidades para la acción preventiva municipal: prevención de la violencia doméstica y de la violencia intrafamiliar, de la violencia escolar, intervención preventiva en el diseño urbano y la definición de las guardias con atribuciones preventivas y comunitarias. Para que este potencial se concrete, es necesario institucionalizar el órgano gestor municipal, con fondos propios y suficientes y con la formación de profesionales preparados, además de la guardia municipal. El gestor local debe asumir la seguridad en el nivel local como una prioridad en la agenda. De esta manera, los recursos federales pasan a ser complementarios y no definidores de la política local.

Si hay falta de recursos para hacerlo, más que demandar puntualmente recursos federales, como se ha hecho con el Pronasci y el Fondo Nacional de Seguridad Pública, hace falta demandar un cambio legal amplio, que establezca claramente el rol del municipio en la seguridad, en conjunto con la jurisdicción de los estados y del Gobierno federal, con el establecimiento de porcentajes de transferencia presupuestarias para la política de seguridad pública en todos esos ámbitos.

## 4. Bibliografía

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008). "Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública". Ano 2. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Kahn, T. y Zanetic, A. (2006). "O Papel dos Municípios na Segurança Pública Relatório de Pesquisa". Brasília: Senasp.

Ribeiro, L. (2013). "Gabinetes de Gestão Integrada no Brasil: À Guisa de institucionalização?". Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.



# “OPERACIÓN CHROME” SISTEMATIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA INTERINSTITUCIONAL DE MANCHESTER CONTRA LAS PANDILLAS EN INGLATERRA

Michael Hurley<sup>1</sup>

## Resumen

En el siguiente artículo se hace una descripción de la estrategia de intervención y prevención anti pandillas que se ha desarrollado en Manchester, en la que han participado diferentes instituciones y actores. El autor presenta una breve contextualización de la estrategia, la forma en la que se estructuró y cómo fueron sumando más actores en relación a los desafíos que se identificaron. La estrategia ha dado buenos resultados, sin embargo, resulta necesario seguir trabajando en conjunto para que la violencia asociada a las pandillas disminuya completamente.

Palabras clave:

Pandillas, violencia, jóvenes, prevención, factores de riesgo e intervención gubernamental.

## Introducción

Surgida a partir de una iniciativa financiada por el Ministerio del Interior del Reino Unido (Home Office), “Operación Chrome”, la Estrategia Interinstitucional de Manchester contra las Pandillas (Manchester Multi Agency Gang Strategy o MMAGS, por sus siglas en inglés), fue lanzada en 2001, inicialmente como un equipo virtual que en 2003 se transformó en un servicio interinstitucional. El equipo combinaba una función estratégica con análisis de datos y un componente de investigación. Ofrecía una respuesta directa a los individuos involucrados en pandillas, además de consejo y apoyo a los funcionarios en general. El equipo estaba enfocado en la actividad de las pandillas a través de un conjunto de herramientas de aplicación de la ley, preventivas y disuasorias. Operacionalmente, estaba compuesta por instituciones colaboradoras como los servicios para menores (Children’s Services), YOS, Sistema de Libertad Condicional (Probation), la Policía del Área Metropolitana de Manchester (Greater Manchester

Police, GMP), vivienda y mentores del sector de voluntarios que trabajaban juntos para reducir la violencia de las pandillas.

La Policía del Área Metropolitana de Manchester ha realizado cambios significativos en su respuesta al problema de las pandillas y ha creado una unidad específica de pandillas llamada ‘The Xcalibre Task Force’ (XTF, por sus siglas en inglés), enfocada a la actividad y delitos de pandillas. XTF fue creada en 2006 y ha trabajado en colaboración con los organismos que formaron el equipo MMAGS.

Aunque el grupo de acción Xcalibre Task Force es principalmente un organismo de aplicación de la ley, ha trabajado estrechamente con los servicios para menores para desarrollar un enfoque protector hacia el problema de las pandillas, que incluye programas preventivos y de asistencia a las familias para salir de ese estilo de vida.

Los servicios para menores y el grupo de acción XTF establecieron conjuntamente el Grupo de Protección de Pandillas (Safeguarding Gangs Group), que identifica a jóvenes que se están iniciando en las pandillas e implementa un plan interinstitucional en torno al joven y su familia para evitar un mayor involucramiento. XTF también ha participado en el desarrollo de las reuniones Gang Mappa dirigidas por el sistema de libertad condicional y los foros de planificación de caso YOS Gang, que organiza la puesta en libertad de miembros de pandillas desde la cárcel. Esto permite realizar evaluaciones de riesgo e identificar problemas de protección en una etapa temprana.

Los riesgos a la seguridad que representan los delitos de pandillas violentas son una preocupación constante para la ciudad de Manchester. La cultura de pandillas ha sido un problema importante desde finales de 1980 y lo sigue siendo para todas las instituciones que trabajan para proteger a los menores. Esto es evidente en las Revisiones de Casos Graves (Serious Case Reviews) de menores que sufrieron lesiones fatales como consecuencia de disparos de armas de fuego.

<sup>1</sup> Michael Hurley se desempeña como asesor en prevención de crímenes violentos en la Policía de Manchester (Greater Manchester Police). [mick.hurley@gmp.police.uk](mailto:mick.hurley@gmp.police.uk)

Las revisiones de casos graves del Consejo de Protección de Menores de Manchester (Manchester Safeguarding Children's Board) han identificado una serie de áreas de mejoramiento mediante el manejo de amenazas a la seguridad relacionadas con la actividad de pandillas, incluidas:

- Falta de intercambio de información entre instituciones aliadas
- Planificación conjunta inadecuada en torno al niño
- No se realizaban evaluaciones de riesgo en profundidad
- Las instituciones no entendían los factores de riesgo sobre los delitos violentos de pandillas.

Una de las recomendaciones clave identificadas después del disparo del joven Jesse James de 15 años en 2006<sup>2</sup> fue que Manchester tenía que desarrollar un enfoque cada vez más colaborativo para trabajar con jóvenes involucrados en pandillas.

Las pandillas más importantes y conocidas están ubicadas principalmente en las áreas central y sur de Manchester y el rango de edad promedio se calcula entre los 15 años a los 44 años. Lo que es cada vez más evidente es que niños más jóvenes se están sintiendo atraídos por el estilo de vida de las pandillas por una serie de razones, entre las que se incluyen: presión del grupo, conexiones familiares, protección por residir en la zona y la percepción de que ese estilo de vida trae riqueza.

Una preocupación importante en Manchester es el impacto familiar de la actividad de pandillas. Muchos jóvenes informan haberse involucrado en pandillas debido a que tenían hermanos/as mayores, padres o madres involucrados activamente o asociados con pandillas. El riesgo también está presente para niños pequeños que ni siquiera tienen edad para participar activamente en la pandilla, pero están en peligro donde residen debido a que tienen un familiar involucrado con pandillas. Esto crea un riesgo de daño para esos niños, no sólo derivado de su comunidad sino también de sus hogares, ya que miembros de pandillas rivales pueden intentar vengarse de un miembro de una pandilla contraria y el niño queda en la línea de fuego.

La investigación ha identificado las malas habilidades de crianza y los ambientes de hogares caóticos como un factor de riesgo significativo para que los jóvenes se involucren en las pandillas. Los miembros de las pandillas buscan chicos y chicas jóvenes ofreciéndoles alimento y dinero cuando éstos faltan en su hogar.

Los chicos y chicas pueden ver a esta persona como alguien que "se preocupa" por ellos al darles cosas que no obtienen de sus padres. Este es sólo uno de los procesos de reclutamiento de jóvenes utilizados por las pandillas usando métodos de seducción o "grooming".

Los padres ausentes y la falta de modelos masculinos positivos de conducta también es una preocupación significativa y otro factor de riesgo importante. Los miembros mayores de la pandilla, que se presentan a los chicos jóvenes ofreciéndoles "orientación", llenan un vacío en la vida de esos jóvenes.

Muchas mujeres jóvenes están en riesgo de ser explotadas violenta y/o sexualmente por sus familias o por asociaciones con pares de la pandilla. Muchas de estas jóvenes ni siquiera reconocen que están en riesgo y a menudo idolatran a los chicos de la pandilla, a los que perciben como poseedores de "estatus" y "riqueza".

*Mapa de Manchester – Sector donde se sitúan las pandillas.*



Fuente: Presentación de Michael Hurley - Seminario Internacional "La seguridad pública en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos", San José, 2013.

## 1. Desafío para Manchester

Un ejemplo de los desafíos que enfrenta Manchester para abordar la actividad de las pandillas se hace evidente en el siguiente estudio de caso:

El menor X es un joven de quince años que se involucró en el estilo de vida de las pandillas debido a la asociación de sus familiares con las pandillas.

El menor X reveló a un trabajador social que no podía abandonar su casa debido a la presión de la pandilla local, Doddington, para que se uniera a ella. El hermano mayor de X estaba en prisión por un delito de armas de fuego y era un miembro activo de la pandilla Gooch.

Debido a que la familia residía en un área considerada propiedad de la pandilla "Doddington", el menor X informó que no tenía más opción que asociarse a la pandilla o ellos lo hubieran percibido como alguien del bando opuesto, como su hermano mayor. Sólo esta percepción lo ponía a él y su familia en riesgo de sufrir daños significativos.

El menor X se involucró en la delincuencia con la pandilla e informó que "no tenía otra opción" que "unirse" o "sufrir las consecuencias". Previamente había dejado de ir a la escuela porque no podía llegar a ella sin ser atacado y finalmente "cedió" a las demandas de la pandilla aunque él quería asistir a la escuela y completar sus exámenes para poder ir a la universidad en el futuro.

<sup>2</sup> El día 9 de septiembre de 2006 Jesse James, un joven de 15 años, fue asesinado a tiros en un sector vulnerable del centro de la ciudad de Manchester. Sector pobre de la ciudad caracterizado por la presencia de pandillas y habitado, principalmente, por población afro descendiente.

El menor X también tenía un hermano de 8 años que vivía en el mismo domicilio y había serias dudas sobre si estaba siendo “utilizado” por las pandillas como “mensajero”.

Para permitir que ambos niños tuvieran la oportunidad de alcanzar su máximo potencial, los servicios de menores, la GMP (a través de Xcalibre Task Force), el sistema de libertad condicional, YOS y el departamento de vivienda trabajaron intensamente con la familia para que se mudaran de la zona y poder ofrecerles oportunidades positivas.

Este es sólo un ejemplo de la presión sobre los jóvenes para que ingresen a las pandillas. También hay inquietudes importantes cuando un miembro adulto está involucrado en actividad de pandillas y el riesgo que esto representa para los otros integrantes del grupo familiar.

Otro ejemplo ocurrió en 2009, cuando se produjeron “disparos desde un vehículo” en un hogar familiar en Fallowfield. El objetivo era un hombre adulto que recibió disparos y que resultó herido pero no de muerte. Al momento del tiroteo, su pareja y su bebé también estaban en el lugar, afortunadamente ninguno de ellos resultó herido.

Las estadísticas recopiladas por la GMP indican que han muerto noventa y seis personas por disparos con resultado de muerte en Manchester desde 1995; cuarenta de estas muertes estaban relacionadas con pandillas.

En Manchester ha habido una drástica reducción en las cifras de disparos con arma de fuego. Se cree que los cambios de métodos policiales reactivos a proactivos y un trabajo más estrecho entre las agencias han contribuido a esta reducción. Abajo se presentan las cifras recopiladas desde abril de 2006 hasta noviembre de 2011:

- 04/06 – 03/07 = 34
- 04/07 – 03/08 = 42
- 04/08 – 03/09 = 8
- 04/09 – 03/10 = 13
- 04/10 – 03/11 = 3
- 04/11 – 11/11 = 1

Sin embargo, a pesar de lo positivo de estas cifras, ellas no demuestran que el problema de las pandillas haya dejado de ser importante. La GMP cree que es mediante de un mejor trabajo interinstitucional y el intercambio de información que procesos como los Convenios Interinstitucionales para la Protección Pública Contra las Pandillas (Gang Multi Agency Public Protection Arrangements, Gang MAPP) y el Foro de Planificación de Casos para Pandillas (Gang Case Planning Forum, CPF), han permitido que los métodos de aplicación de la ley y preventivos estén mejor alineados contra estos infractores y por consiguiente protejan a la comunidad y las familias que la forman.

“Todas estas personas han sido asesinadas por armas de fuego en Gran Manchester desde 1999” - Portada del Manchester Evening News



Fuente: Presentación de Michael Hurley - Seminario Internacional "La seguridad pública en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos", San José, 2013. Manchester Evening News, 7 de agosto de 2007.

## 2. Situación actual

En septiembre de 2011, el Consejo sobre el Desempeño de la Alianza para la Reducción de la Delincuencia y los Disturbios (Crime and Disorder Reduction Partnership Performance Board) aceptó invertir en una estrategia interinstitucional de 3 años contra pandillas en Manchester (y Trafford). Esta estrategia avanzada se centrará en la erradicación de los delitos de pandillas violentos y está apoyada por una subvención del Programa Pistola y Cuchillo de Comunidades Contra la Delincuencia de las Pandillas (Communities Against Gangs Gun and Knife Crime Programme) del Ministerio del Interior del Reino Unido.

Operacionalmente, el CDRP apoyó el co-emplazamiento del equipo MMAGS con el grupo de acción Xcalibre Task Force en la Comisaría de Policía de Greenhey y el plan para apoyar y perfeccionar los principios de gestión integrada de infractores. El modelo identificará y se concentrará en miembros de pandillas de alto riesgo dentro del contexto de su familia. La nueva Unidad de manejo integrado de pandillas (Integrated Gang Management Unit, IGMU) fue creada en marzo de 2012 y brindará una mezcla de aplicación de la ley proactiva muy fuerte y una serie de servicios de prevención que incluyen manejo efectivo de riesgos, intercambio de información e intervención.

El propósito de esta unidad es manejar eventos complejos específicos de las pandillas y ofrecer un paquete intensivo de apoyo para

minimizar los riesgos para los jóvenes y familias, al tiempo que se ayuda a los individuos a salir del estilo de vida de las pandillas.

Las derivaciones al equipo son realizadas por las principales instituciones participantes, servicios de menores, YOS, libertad condicional y la GMP. En conjunto, el equipo de gestión operativa puede identificar los casos considerados de alto riesgo, no sólo debido al nivel de criminalidad sino principalmente por las inquietudes de seguridad que la conducta de los miembros de la pandilla representa para el/la joven y su familia.

El emplazamiento conjunto de estas instituciones clave permite realizar una evaluación de riesgo más sólida e implementar un paquete intensivo de apoyo. Profesionales de escuelas, salud y nuestros socios del sector de voluntarios también hacen derivaciones al equipo para trabajo de prevención.

La prevención y el apoyo familiar son elementos cruciales de este equipo para desafiar con éxito el futuro de las pandillas en Manchester; necesitamos aumentar las capacidades y apoyar a los padres para identificar las preocupaciones respecto a sus hijos y permitirles enfrentar apropiadamente la conducta dentro del entorno familiar.

Cuando se identifique que los padres no están cumpliendo sus responsabilidades, la situación debe abordarse a través del Proceso de Protección de Menores (Child Protection Process) apropiado.

# ARTÍCULOS DE MIEMBROS DE LA RED MÁS COMUNIDAD MÁS PREVENCIÓN

## RESEÑA DE AUTORES

### *Felipe Fernández Soto*

Psicólogo, Diplomado en la mención Psicología Clínica, Diplomado en Prevención y Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en la Universidad de Chile y Diplomado© en Gerencia Pública UDD. Curso de especialización en Intervención con Víctimas de Violencia de Género en el Colegio de Psicólogos de Madrid. Miembro de la red Más Comunidad más Prevención, orientada al intercambio de experiencias en prevención comunitaria del delito en América Latina. Experiencia profesional en diseño, coordinación, planificación, ejecución y supervisión de proyectos sociales en materias de seguridad (prevención psicosocial y situacional, asistencia a víctimas y reinserción). Encargado de liderar el proceso de formación de la Dirección de Seguridad, Prevención y Participación Ciudadana en la Municipalidad de Estación Central, donde actualmente desempeña el cargo de Director.

### *Heidy Cristina Gómez Ramírez*

Socióloga y Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Antioquia, Candidata a Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Directora del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Investigadora del Grupo Conflictos y Violencias del Instituto de Estudios Regionales y Docente de Cátedra del Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia. Desde el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín ha sido parte y acompañado procesos en algunas comunas de la ciudad, con grupos poblacionales específicos como mujeres, jóvenes, población en situación de desplazamiento y LGBTI, fortaleciendo la capacidad de incidencia que tienen en sus territorios para disminuir la violencia y prevenir su articulación a los grupos armados ilegales que operan en la ciudad.

### *Geraldine Oniszczyk*

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Candidata a Magíster en Derechos Humanos y Políticas Sociales por la Universidad de San Martín. Realizó el curso de postgrado “Violencia urbana e inseguridad desde un enfoque de género”, dictado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET, en el marco del Programa Regional Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, de ONU MUJERES. Actualmente es Coordinadora de articulación con el ámbito judicial en materia de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la República Argentina. Anteriormente trabajó en el marco del Plan Nacional de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad. Entre 2008 y 2010 se desempeñó como asesora en la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa de la República Argentina. Asimismo, es investigadora sobre cuestiones urbanas en el marco de La Fábrica Porteña. Allí desarrolló investigaciones y estudios aplicados sobre el problema de acceso a la vivienda y a la movilidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## *Gerardo Pérez Castillo*

Guatemalteco, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Coordinador del Área de Investigación e Incidencia Política Regional del Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia (CIPREVI). Integrante de la Red Latinoamericana de Jóvenes Profesionales en materia de Prevención de la Violencia a cargo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile. Además es integrante de la Red Latinoamericana de Derecho Penitenciario de Reforma Penal Internacional. Investigador social y ponente en seminarios y foros desde el año 1999, en temáticas de Seguridad Ciudadana, Justicia, Derechos Humanos y Derecho Penitenciario en Guatemala, El Salvador y Honduras. En la actualidad coordina a equipo profesional responsable de procesos de investigación-acción de CIPREVI, en materia situacional de los modelos de prevención en Guatemala y Honduras, así como en materia de Sistematización de Buenas Prácticas de Prevención de la Violencia en El Salvador. También coordina procesos de capacitación virtual del Diplomado Centroamericano “Buenas Prácticas de Prevención de la Violencia a nivel Local.” A nivel regional coordina el diagnóstico situacional de estrategias de prevención de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

## *Daniel Pontón*

Licenciado en Sociología, por la Universidad Católica del Ecuador. Máster en Política Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Estudiante de Doctorado en Sociología por la Universidad Nacional del Cuyo, Mendoza-Argentina. Se ha desempeñado como asesor del Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (actualmente Ministerio del Interior) y la Secretaría Nacional de Planificación. Ex Director del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. Hoy es Coordinador Académico de la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR), Flacso, Sede Ecuador. Ha escrito varios libros y artículos sobre violencia, delincuencia organizada, reforma policial y seguridad ciudadana.

## *Carlos Romero*

Investigador en seguridad y convivencia ciudadana de Ciudad Nuestra. Ha sido asesor de la Alta Dirección, secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y defensor adjunto de la Defensoría del Policía del Ministerio del Interior. También fue gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima, miembro de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Es abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Derecho con Mención en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## *Julio Solís Moreira*

Sociólogo por la Universidad Nacional de Heredia (UNA), egresado de la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR). Investigador en el CICDE (Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Ha sido investigador en diversos proyectos: “Convivencia urbana en San José. Un estudio sobre las prácticas cotidianas y las representaciones sociales en Barrio Cristo Rey y Barrio Escalante (2011-2013)”, “La policía en Costa Rica: una definición impostergable” y “Análisis del discurso sobre la (in) seguridad ciudadana en Costa Rica (2008-2009)”. Ha colaborado en el diseño, asesoría y formación en políticas públicas, estudio de capacidades institucionales y mapeo de actores en prevención de la violencia en entornos urbanos para el PNUD, el CCIMO y el Ministerio de Seguridad Pública. También ha colaborado como asesor curricular en el rediseño del programa de Ciencias Criminológicas (bachillerato, licenciatura en criminología y criminalística) de la UNED.

## *Ulises Urusquieta*

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Especializado en construcción de paz urbana, policía, inseguridad ciudadana, jóvenes y violencia. Actualmente es Director de Construcción de Paz y Seguridad Ciudadana S.C. y Director de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. También ha sido Consultor para el Gobierno de Colima en el Centro Estatal de Prevención de la Violencia y la Delincuencia en el año 2013; Consultor del Instituto da Infancia (IFAN) en Brasil en el año 2013, en proyecto de disminución del trabajo infantil. Consultor de American Friends Service Committe, y Director de programas en Guatemala en el año 2012, desarrollando proyectos de construcción de paz. Además, durante el año 2009 fue Subdirector de Cultura Jurídica y Módulos de Atención adscrito a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

# CONTEXTOS, ACTORES POLÍTICOS Y REFORMA POLICIAL: ALGUNAS REFLEXIONES SOCIOLOGICAS

Daniel Pontón C.<sup>1</sup>

## Resumen

La reforma policial comienza a ser debatida en América Latina en la década de los años 90 a raíz de la necesidad de dar un nuevo giro a viejas estructuras policiales para que estuvieran acordes a los principios democráticos y a los nuevos desafíos de seguridad de los países. Sin embargo, luego de dos décadas, las valoraciones de los avances de las policías en esta materia son más pesimistas que optimistas. ¿Cuáles han sido sus principales impedimentos? ¿Qué racionalidades políticas están detrás de esto? Este artículo busca reflexionar de manera general acerca de los contextos y las motivaciones políticas del proceso de reforma policial en América Latina. Se argumentará que las principales restricciones al proceso de reforma policial deben ser comprendidas en el marco de lo que las autoridades entendieron por democracia, y por las limitaciones propias del problema del delito y el temor que éste genera.

Palabras clave:

Gestión, Gobierno local, seguridad, políticas de seguridad y prevención.

## Introducción

La palabra “reforma” ha estado presente recurrentemente en el lenguaje de los gobernantes y en el imaginario público, como una forma de resolver los conflictos y crisis políticas, sociales y económicas de los países. En este escenario, el campo policial no fue la excepción, pues la “reforma policial” comenzó a utilizarse a partir de la necesidad histórica de dar un nuevo giro a viejas estructuras policiales, las que debían estar acorde con los principios de la nueva era de la democracia en la región y que tuvieran la capacidad de hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad de los países. Pese a ello, después de más de dos décadas de esta mirada reformista, este optimismo inicial ha tenido valoraciones

más negativas que positivas; sin embargo, persiste aún la idea de que la reforma es todavía una necesidad importante para las democracias en América Latina. Por esta razón vale preguntarnos: ¿Cuáles han sido sus principales restricciones? ¿Qué racionalidades políticas están detrás de esto? ¿Cómo mirar los procesos actuales?

Este artículo busca reflexionar acerca de los contextos y las motivaciones políticas del proceso de reforma policial en América Latina, las que permitan analizar sus principales restricciones y alcances<sup>2</sup>. En la primera parte se explicará lo que se entiende por reforma policial, luego se analizará el proceso de decisiones políticas en un contexto de democratización; y por último, se evaluarán de manera general los esquemas de incentivos y desincentivos que han tenido los actores políticos en un contexto de alta criminalidad para la implementación de programas de reforma policial.

## 1. La reforma policial y su contexto

El desarrollo de las democracias en América Latina en las décadas de los 80 y 90 es el contexto en el que fue pensada la necesidad de reforma a la policía. De hecho, pese a las diferencias de los modelos policiales en cada país, uno de los objetivos de esta mirada fue superar el sistema policial hereditario de la doctrina de la “seguridad nacional”<sup>3</sup>, para que de este modo se perfilaran las policías para las nuevas democracias.

En este escenario, el entramado jurídico ha sido el espacio por

<sup>1</sup> Máster en política pública, FLACSO, Sede Ecuador. dpc1975@hotmail.com

<sup>2</sup> Bajo ningún punto de vista este artículo pretende hacer generalizaciones sobre casos concretos de reforma policial en la región. No obstante, sí pretende dar luces sobre macro contextos sociales y políticos donde se circunscribieron estas reformas y su impacto sobre las decisiones políticas.

<sup>3</sup> Doctrina influyente en los cuerpos de seguridad y defensa de los países latinoamericanos, desarrollada en el contexto de la guerra fría, con amplias repercusiones en la violación de derechos humanos en la región.

excelencia que los actores políticos han considerado para la reforma institucional (Sánchez, 2006). En el caso de las policías, esta idea tuvo su efecto en la necesidad de reformar leyes orgánicas que en su gran mayoría rigen el funcionamiento de las policías de la región, bajo la creencia de que afectando su normatividad se puede dar paso a transformaciones profundas. Sin embargo, esta mirada jurídica no permite tener una perspectiva amplia de los procesos de cambio institucional emprendidos a lo largo del continente.

Por esta razón, Sain (2009) plantea que *"La reforma policial constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar con eficacia y eficiencia las instituciones policiales en los órdenes doctrinarios, orgánicos y funcionales, a objeto de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas a los fines democráticos de protección ciudadana de derechos y libertades"* (Sain, 2009: 2). A su vez, Frühling (2002), centró su mirada en el accountability policial, es decir, la necesidad de ajustar las policías al mando civil a través de una sistemática práctica de rendición de cuentas y controles, que si bien tienen que ver con el diseño legal de las policías, están también orientadas a una nueva cultura policial y a una nueva relación policía-comunidad.

En otras palabras, cambios que trascienden el ámbito legal, pero que tienen una gran incidencia en una policía con orientación democrática y servicio ciudadano, para lo cual se hacía necesario reformas sistémicas e integrales en varios niveles: cambios doctrinarios, cambios en el sistema de controles internos y externos de la policía, modificaciones en los procesos de selección y formación policial y fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, entre muchas cosas más.

Las motivaciones han sido variadas y van desde la necesidad de crear nuevas policías, como en el caso de ciertos países centroamericanos y del Caribe<sup>4</sup>, luego de sus guerras civiles, a la idea de desarrollar reformas menores que permitan enmendar o superar rasgos como: autoritarismo y violaciones a derechos humanos; problemas de corrupción y negligencia policial; modernización y fortalecimiento institucional; mejorar las deterioradas relaciones con la comunidad y recuperar la capacidad de rectoría del mando civil sobre las policías; y tener una respuesta eficaz a la creciente demanda de seguridad producto del crecimiento del delito en la región.

Estas diferencias de modelos, miradas y motivaciones hacen que el problema de la reforma policial en América Latina se constituya en un proceso disímil y difícil de evaluar. No obstante, a grosso modo se puede decir que este proceso está lejos de cumplir las expectativas planteadas. Por ejemplo, para autores como Mota Prado et al (2011), América Latina está lejos aún de tener una policía democrática debido a su persistente tendencia a la militarización, autoritarismo, corrupción endémica y abusos de poder. De la misma manera, Arias et al (2012) sostienen que la reforma policial es un proceso intrincado, difícil, caro, seguido de respuestas extorsivas con alto nivel de incertidumbre política. Es más, se puede argumentar que observando lo realizado hasta el momento, es posible establecer que los procesos integrales o reformas sistémicas de las policías no son posibles desde una mirada pragmática. Pero, ¿a qué se debe esta valoración? ¿Existe una pérdida de ímpetu programático? ¿Qué factores han incidido sobre esto?

## 2. Gobierno y policía en el contexto democrático

Es trascendental observar las limitaciones al proceso de reforma policial en el contexto de la democratización de América Latina, considerando la relación que los países de la región han tenido con sus gobiernos. Para autores como Sain (2009) y Frühling (2002), las razones principales de la restricción al cambio provienen desde el interior de las mismas policías producto de su herencia militar, autoritaria y corporativa, elementos que las distintas instituciones arrastran desde su fundación. Bajo esta lógica, los estudios se han dirigido a analizar las estrategias de la "contrarreforma", es decir, condicionamientos e influencias que los distintos cuerpos policiales han ejercido en los tomadores de decisión, para bloquear o administrar los procesos de cambio. A pesar de esto, no está aquí la clave para entender la restricción.

Para comprender mejor aun estas restricciones, se deben analizar los incentivos que los actores políticos han desarrollado para la transformación democrática de las policías en un contexto de grandes cambios estructurales como los sufridos en los años 80 y 90 en la región. Por lo general, los análisis sobre los procesos de reforma han hecho caso omiso de los grandes cambios estructurales que significó la entrada en escena del Consenso de Washington<sup>5</sup> y su influencia en los modelos de Estado, los regímenes de acumulación, los mecanismos de regulación social y las formas de gobernar el ámbito social. Estos cambios estructurales nos ofrecen pistas bastante esclarecedoras acerca de la situación actual de las policías y sus transformaciones. Esto es: la forma cómo se mira a la policía desde los distintos gobiernos.

Es importante entender el rol de las policías en un escenario de grandes recortes en el gasto social y reformas a la política laboral (flexibilización y prohibición del sindicalismo, entre otros), que generó que el Estado perdiera un mecanismo de regulación o neutralización de conflictos sociales. Producto de ello, los aparatos represivos del Estado fueron entendidos de forma más intensiva como un instrumento importante de neutralización y control de conflictos sociales. En un contexto donde empezaron a resurgir como garantes de la filosofía del libre mercado y del gobierno mínimo los paradigmas del viejo Estado liberal guardián y punitivo, los cuerpos policiales se constituyeron aun más en pilares fundamentales del nuevo sistema sociopolítico imperante en la región y no en una prioridad de reforma.

<sup>4</sup> Se refiere al caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua. En el caso del Caribe se refiere a Haití.

<sup>5</sup> Listado de recomendaciones dictadas por los organismos financieros internacionales con sede en Washington D.C en los años 80 y 90, para garantizar el crecimiento económico de América Latina a través de mecanismos de ajuste estructural del gasto público, la desregulación de mercados, entre otras cosas. Estas recomendaciones tuvieron amplias repercusiones económicas, sociales y políticas a lo largo de la región.

Por lo general, en los análisis sobre cambio institucional se establece que en los procesos democráticos tanto las policías como los sistemas de justicia son las últimas instituciones en reformarse. Incluso, se plantea que las reformas de estas instituciones son un muy buen indicador para conocer el alcance y la magnitud de los procesos de democratización de los países (Hanashiro, 2006). Sin embargo, en el caso de las policías, más allá de las restricciones al cambio que surgen al interior de estas instituciones (normales en cualquier proceso de cambio institucional), lo dicho anteriormente nos puede también servir para demostrar que esta tendencia a conservar el statu quo policial es la forma cómo los gobiernos entendieron, de una manera más holística, la democracia y las transformaciones institucionales, económicas y sociales. En esta dinámica, las policías no estaban dentro de la agenda de “lo transformable,” sino que eran consideradas como un pilar fundamental de la gobernabilidad de este sistema<sup>6</sup>.

Esta situación genera inercias en la relación Gobierno-policía que son el trasfondo de problemas como el autogobierno policial, su aislamiento social y una falta de interés y conocimiento hacia esta institución por parte de los actores políticos. De esta forma, problemas como la politización de las policías, para hacer frente a ciertos periodos de conflictividad e inestabilidad política, son comunes en esta situación. Sólo así se explica que pese a que la falta de credibilidad institucional de las policías es un mal casi generalizado en la región<sup>7</sup>, la democracia siga siendo la forma de Gobierno mejor aceptada por la población y su calidad sea valorada como estable, según Latinobarómetro (2001).

Lo dicho no quiere decir que no hayan existido avances con respecto a las reformas destinadas a mejorar asuntos como corrupción, abusos, violaciones a derechos humanos, negligencia, etc. No obstante, estos avances deben ser vistos como respuesta de los gobiernos para controlar y administrar ciertas crisis de índole policial, pero bajo ningún punto de vista como motivadores de un cambio de orientación programática de las mismas. Por lo general, las doctrinas y modelos policiales conviven con estos cambios y se adaptan a ellos subsumiéndolos a sus lógicas y racionalidades.

### 3. Delito y reforma policial

El problema del aumento del delito en la mayoría de los países de la región en la década de los 80 y 90 y la infiltración del crimen organizado en la década del 2000, fue también el contexto donde se desarrolló el debate sobre la reforma policial. Esto generó la necesidad de tener una institución más eficaz para el control delincinencial y dio paso a la implementación de proyectos de modernización y reorganización institucional enfocadas principalmente a la lucha contra este flagelo social. Por esta razón, programas de policía comunitaria y el mejoramiento en los sistemas de investigación e inteligencia policial, se han constituido en un elemento importante de la nueva dinámica policial. Pero, ¿qué elementos aporta esta situación para los lineamientos programáticos de la reforma policial planteados en un contexto de democratización?

Frente a esto, autores como Arias et al (2012) sostienen que en los cuerpos policiales persisten aún estructuras anacrónicas e imposibilitadas de poder implementar estrategias integrales de control del delito, en un escenario institucional democrático. Abusos policiales, tendencia a la militarización de la seguridad ciudadana, prevalencia de estrategias represivas, elevadas tasas de encarcelamiento y la imposibilidad real de ser efectivos realmente ante el crimen, conviven con ambientes poco proclives a la rendición de cuentas, transparencia institucional, ineficiencia policial, corrupción y descrédito policial. Es decir, prácticas que reflejan la persistencia de doctrinas como la “seguridad nacional”, que constituye un terreno poco fértil para el desarrollo de una policía democrática y eficiente para la protección ciudadana. Sin embargo, nuevamente las miradas se dirigieron a buscar respuestas en la herencia institucional de las policías, antes que en las expectativas de los actores políticos.

En este contexto, tres son los elementos restrictivos en las motivaciones políticas para la reforma policial, en una realidad de alta criminalidad:

- a. El abordaje del tema de la reforma policial, inevitablemente nos conduce a pensar en cuál es el modelo policial más idóneo para el control del delito en un contexto democrático. Sin embargo, las policías en la región son disímiles entre un país y otro debido a los modelos de Estado y las necesidades históricas diferenciadas de cada país. La mayoría tiene un sólo cuerpo policial unitario y centralizado, mientras que los países federales dividen sus policías en federales, estatales o provinciales y municipales, en algunos casos (Pontón, 2009)<sup>8</sup>. Estas diferencias generaron que los modelos carecieran de orientación programática en el debate de la reforma policial y que provocara cierta confusión en los actores políticos. Por ejemplo, mientras se plantea la idea en ciertos países de modelos republicanos unitarios, o las ventajas de tener policías descentralizadas con mayor capacidad de autonomía financiera y administrativa, en países como México y Venezuela discuten seriamente la importancia de unificar sus cuerpos policiales para efectos de mejorar la conducción política, el control territorial, manejo de la disciplina interna, etc<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Si bien la última década América Latina vio una entrada creciente de gobiernos denominados “progresistas”, en la práctica sus actitudes frente a las policías no son diferenciadas. Estas actitudes han sido interpretadas desde la esfera del pragmatismo político, el desconocimiento y menosprecio histórico de las izquierdas hacia el mundo policial y de seguridad. Sin embargo, se considera que este es un importante caso de estudio pendiente.

<sup>7</sup> De acuerdo a Latinobarómetro (2011), el promedio de confianza en la Policía en América Latina fue de 35%, mientras que en el poder judicial fue de 31%. Estos promedios apenas superan a los congresos, partidos políticos y sindicatos, que tienen los promedios más bajos.

<sup>8</sup> Países como: Venezuela, Costa Rica no son federales pero tienen varias policías. De igual forma Chile, divide sus funciones policiales entre Carabineros y la Policía de Investigaciones.

<sup>9</sup> Esto genera que no existan casos concretos de reformas que hayan dado paso a la creación de un nuevo modelo policial (salvo los nuevos cuerpos policiales en centro América y el Caribe), persistiendo en mucho de los casos los modelos tradicionales acorde con sus herencias fundacionales.

b. Si bien durante la década de los 80 y 90 hubo un cierto consenso acerca de las ventajas de la desmilitarización policial en la mayoría de los países, el ascenso del problema del delito organizado originó que la desmilitarización de las policías no fuera considerado, a ciencia cierta, un elemento programático. Por lo general, las policías actualmente mezclan programas de policías comunitarias o policías orientadas a problemas con alto espíritu civilista, con la emergencia de nuevos grupos o cuerpos de choque e inteligencia policial con doctrina militar con alto poder de fuego y tácticas de combate para enfrentar la amenaza que generan los delitos organizados. Esto ha incidido que a nivel de doctrina policial, se genere una mezcla de esquizofrenia institucional y distorsiones en el manejo de la selección, formación y capacitación del personal. En otras palabras, el costo - beneficio de la desmilitarización a nivel político, no está del todo claro.

c. Es importante comprender que el problema del aumento del delito no sólo significó un nuevo desafío para las democracias emergentes en la región, sino una nueva sensibilidad social y una nueva forma de ver, entender y administrar el problema desde la clase gobernante. Esta dinámica se ha visto agravada en América Latina debido a la preocupación ciudadana por la delincuencia, la cual se constituye en una de las principales demandas sociales a los gobiernos de turno actualmente (Latinobarómetro, 2011)<sup>10</sup>. Autores como Garland (2006) denominaron esta situación como la dinámica del "Gobierno contra el delito", que se caracteriza por la primacía de las medidas y estrategias de control, el aumento a la carga emocional de la política criminal, el "populismo punitivo," entre otras cosas. Todo esto puso a las policías de la región en el desafío de atender demandas crecientes bajo la idea permanente de déficit policial y del corto plazo, que ha incidido en el crecimiento de las nóminas y el presupuesto policial, agudizando los problemas de des Gobierno policial (mala planificación estatal), mediocres procesos de selección y formación, problemas de corrupción en la contratación pública, etc. Por otro lado, existe un aumento de la capacidad discrecional de las policías y su tendencia al autoritarismo y represión en el control de la criminalidad, y transgresiones importantes de funciones policiales hacia tareas poco convencionales como el control de incivildades y desórdenes públicos, lo que se contrapone al ideal legalista, restrictivo y oportunista de la policía liberal democrática (Sozzo, 2005). En definitiva, prácticas institucionales que están lejos de ser eficaces y eficientes en el control del delito en un contexto de reforma y cambio institucional, pero que ha servido para nuevas formas de legitimación política en un contexto de democratización; es decir, un Gobierno a través del delito (Simon, 2006).

## 4. Conclusiones

Para entender las restricciones de la reforma policial en América Latina es necesario centrarse en el análisis de los incentivos y desincentivos políticos de los gobiernos antes que en las estrategias o resistencias internas surgidas al interior de la policía. En este escenario, si bien es importante comprender a las policías como actores que pueden, hasta cierto punto, ejercer sus influencias para bloquear cualquier intento de reforma o cambio institucional, existen otras instituciones civiles que podrían argumentar también esta misma tendencia restrictiva. Por esta razón, la interrogante que surge es ¿por qué unas instituciones se reforman y otras no? Por ello, es importante analizar los procesos de reforma institucional en el ámbito de la "voluntad del poder", que caracterizan las acciones u omisiones políticas y los marcos referenciales o contextos donde se circunscriben estas decisiones.

En otras palabras, es un proceso desarrollado en el marco de lo que las autoridades entienden por democracia, en un contexto de cambio estructural y con las limitaciones propias del problema del combate al delito. Estas limitaciones se traducen en el desafío de ser eficaces en la disminución del delito en un contexto democrático sin modelos referenciales de actuación, ambigüedades en el proceso de desmilitarización policial y limitaciones propias de la dinámica del denominado Gobierno contra el delito.

Esto no quiere decir que la implementación de programas para la lucha contra la delincuencia no haya tenido algún tipo de incidencia relativa en la dinámica institucional de las policías. Por ejemplo, no se podría entender la implementación de un programa de policía comunitaria sin su afectación doctrinaria de transitar de un modelo de patrullaje basado en cuarteles (en el caso de policías militarizadas) a un modelo de patrullaje intensivo y de residencia comunitaria. Asimismo, en el impacto sobre las reformas en mallas curriculares, procesos de selección, formación y profesionalización de policías, reformas orgánicas en el manejo territorial para la desconcentración de servicios, entre otras. No obstante, estos procesos están lejos, todavía, de ser considerados transformaciones programáticas de las policías.

<sup>10</sup> La preocupación por la delincuencia como principal problema creció de una 5% en 1995 al 28% en el 2011, según Latinobarómetro (2011).

## 5. Bibliografía

Arias, P., Rosadas-Granados H., y Sain, M. (2012). "Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>.

Corporación Latinobarómetro (2011). "Un informe-resumen de Latinobarómetro 2011". Santiago. Recuperado de: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Visitado en enero de 2013.

Frühling, H. (2002). "Luces y sombras en la reforma policial en América Latina", en: Revista de Análisis Político, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, septiembre-diciembre 2002, vol 2, año 3, pp 23-44. Recuperado de: <http://www.kas.de/wf/doc/1973-1442-4-30.pdf>. Visitado el 10 de julio de 2013.

Garland, D. (2006). "La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea". Barcelona: Gedisa.

Hanashiro, O (2006). "Policing democracy". Capítulo de la tesis de doctorado "The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland". No publicado.

Mota Prado, M., Trebilcock, M. y Hartford, P. (2011). "Reforma policial en las democracias violentas de América Latina". Universidad de Toronto. Recuperado de: [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA12\\_Prado\\_Sp\\_CV\\_20120508.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA12_Prado_Sp_CV_20120508.pdf). Visitado el 11 de julio de 2013.

Pontón, D. (2009). "Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador". Quito. Flacso. Ecuador.

Sain, M. (2009). "La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo". Nueva Sociedad, documento de trabajo. Recuperado de: [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1246308259.la\\_reforma\\_policial\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1246308259.la_reforma_policial_en_america_latina.pdf).

Sánchez, F. (2006). "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis electoral". En Revista ICONOS (Quito) N. 25. Flacso Ecuador.

Simon, J. (2006). "Gobernando a través del delito", en Revista Delito y Sociedad (Buenos Aires/Santa Fe). N. 22, pp 75-92.

Sozzo, M. (2005). "Policía, violencia y democracia. Nota genealógica". En: Máximo Sozzo (Director). Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. Pp 161-208.



# GESTIÓN POLÍTICA DE LAS REFORMAS POLICIALES DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL, PARTICULARMENTE PERUANA

Carlos Romero<sup>1</sup>

## Resumen

En los últimos veinticinco años las policías en América Latina han experimentado procesos de reforma para establecer y consolidar la actividad policial democrática y contribuir al desarrollo de políticas públicas efectivas que garanticen el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas. El Perú no ha sido la excepción. En este contexto, el presente artículo describe los principales intentos por reformar y modernizar la Policía peruana desde los años ochenta cuando se constituyó como un cuerpo nacional único, precisando también las dificultades que enfrentaron.

Palabras clave:

Reforma, Policía, América Latina, Perú y seguridad.

## Introducción

Dado el impacto político de la inseguridad, el funcionamiento de la Policía es un asunto de vital importancia en la agenda pública (Arias et al, 2012). Si bien la institución policial no es la responsable exclusiva de la seguridad, es un actor fundamental. En efecto, cumple funciones de prevención e investigación de los delitos comunes y de aquellos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y otras formas de criminalidad organizada, así como de lucha contra el terrorismo y de mantenimiento y restablecimiento del orden público. Hoy está ampliamente generalizada la idea de que la Policía constituye un mecanismo que coopera en la consolidación de la democracia, vale decir, que sus agentes son promotores y facilitadores del fortalecimiento de la democracia (Defensoría del Pueblo, 2009).

## 1. Las policías en América Latina

La confianza en las policías latinoamericanas es baja. Las encuestas realizadas por Latinobarómetro entre los años 1996 y 2011 dan cuenta que sólo uno de cada tres encuestados expresa mucha o alguna confianza en su Policía (Lagos y Dammert, 2012). En la Unión Europea los niveles de confianza policial se ubican alrededor del 65%, casi el doble que en América Latina (Dammert et al, 2008).

Se pueden distinguir hasta tres grandes tipos de Policía en América Latina. Por un lado, la de los Estados federales, como Brasil, México, Argentina y Venezuela, con policías federales, estatales o provinciales de prevención e investigación criminal, y en algunos casos con policías municipales de prevención. Por el otro, el de los Estados unitarios con policías nacionales únicas que cumplen todas las funciones o servicios policiales, vigentes en el área andina –Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia– y en América Central, a excepción de Costa Rica. Entre estos dos extremos se ubican los casos de Chile y Costa Rica, que son Estados unitarios con más de una Policía; el primero, con dos cuerpos nacionales, uno de prevención y otro de investigación, mientras que el segundo tiene varias policías, una policía nacional de prevención y otra de investigación adscrita al Poder Judicial, así como varias policías especializadas dependientes de distintos ministerios (Costa, 2008; Tudela, 2007).

## 2. La reforma policial en América Latina

La reforma policial hace referencia a las acciones dirigidas al establecimiento y consolidación de la actividad policial democrática y la introducción de cambios en el sistema policial para que éstas contribuyan de mejor manera al desarrollo de políticas de seguridad efectivas (Tudela, 2007), en especial a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

<sup>1</sup> Abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Derecho con Mención en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como miembro del Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior del Perú. c\_romerorivera@yahoo.es

Hace aproximadamente veinticinco años, con el fin de las guerras civiles en América Central y de las dictaduras militares en América del Sur, algunos países dieron inicio a esfuerzos de reforma democrática de la seguridad que tuvieron por objeto desmilitarizar los cuerpos policiales y redefinir su misión. Las policías eran las más de las veces instituciones que actuaban con lógicas contrainsurgentes, donde el énfasis no era la atención al ciudadano, sino la protección del Estado (Basombrío, 2011).

Como sostiene Frühling (2003), junto al proceso de democratización que fortaleció las demandas ciudadanas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policiales y por canales de comunicación y servicio hacia la comunidad, convergieron otros dos fenómenos. Primero, el fuerte incremento que experimenta la delincuencia, sobre todo común, que se constituye en uno de los problemas más importantes para los ciudadanos, quienes demandan soluciones con urgencia por parte de la autoridad pública. Segundo, las transformaciones que comienza a experimentar la administración pública con el propósito de ser más eficiente y menos costosa, que buscan reducir el tamaño del Estado, privatizar empresas públicas, descentralizar funciones hacia los Gobiernos regionales o locales, y establecer mecanismos de rendición de cuentas.

Entre los distintos procesos de reforma policial en la región se pueden identificar aquellos que tienen por objeto crear una nueva institución policial y los que buscan modernizar las existentes. También es posible distinguir los que afectan a uno o más órganos de la institución, de los que aspiran a transformar la institución en su conjunto. Dependiendo de quién los lidere, pueden ser institucionales o políticos. Cabe destacar que existen procesos que involucran también al sistema de justicia y a los gobiernos locales, e implican nuevas formas de relacionamientos con estas instituciones y con la comunidad en general (Costa, 2009; Rico y Chinchilla, 2006).

### 3. Los intentos de reforma policial en el Perú

A inicios de los ochenta existían en el Perú tres cuerpos policiales con competencia nacional, a saber, la Guardia Civil, encargada del orden interno y la seguridad ciudadana; la Guardia Republicana, que resguardaba las principales instituciones públicas, las cárceles y las fronteras; y, la Policía de Investigaciones, a cargo de las pesquisas para el esclarecimiento de los hechos delictivos. Las normas que los regulaban –los decretos leyes 18069, 18070 y 18071– habían sido emitidas durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980).

Cuatro factores dan cuenta del funcionamiento interno de los cuerpos policiales en esa época. Primero, los celos y rivalidades entre institutos llegaron a una situación límite con confrontaciones públicas. Al ser la situación demasiado notoria, el Presidente Fernando Belaunde (1980-1985) tuvo que exigir a los distintos comandos policiales mayor severidad para quienes infringieran

los reglamentos, sobre todo cuando ello resultara en agravio o causara pérdidas de vidas humanas de hermanos policías. Segundo, la duplicidad de funciones. Tercero, las pugnas dentro de cada institución por asegurar carreras policiales. Finalmente, la corrupción extendida afectó el desempeño de varias unidades y contaminó lo que desde otras era posible hacer; incluso, se irían conociendo numerosos casos de policías involucrados en delitos comunes y en bandas de crímenes organizados, especialmente de secuestros, así como en la protección de narcotraficantes. Además, los bajos sueldos de los policías y sus precarias condiciones de trabajo desencadenaron una huelga policial el 25 de mayo de 1983. Al igual que la huelga realizada ocho años atrás, su principal demanda era la mejora salarial (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

El 14 de agosto de 1985, el Gobierno de Alan García (1985-1990) dispuso la reorganización de las instituciones policiales mediante la Ley 24294. Esta norma otorgaba plenos poderes al Ejecutivo para reformular los cuadros de asignación de personal y reestructurar sus presupuestos. Para ello, el Decreto Supremo 044-IN constituyó una Comisión Organizadora liderada por el Ministro del Interior e integrada por su viceministro, el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el director general de Gobierno, que no consideraba la participación de los policías. Una de las medidas más relevantes fue la destitución de un gran número de oficiales, entre ellos generales, así como de personal subalterno (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

A inicios del año siguiente, en 1986, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto Legislativo 371, Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, que estableció un órgano de dirección único –la Dirección General de las Fuerzas Policiales– por encima de las Direcciones Superiores de la Guardia Republicana, la Guardia Civil y la Policía de Investigaciones, que hacían las veces de órganos de ejecución. La unificación del comando también se dio en el ámbito regional. En la misma época se aprobaron las nuevas leyes orgánicas de estas instituciones –los decretos legislativos 372, 373 y 374, respectivamente–, que ratificaban que cada uno formaba parte integrante de las Fuerzas Policiales (Defensoría del Pueblo, 2009).

El año 1987 también fue tenso en las relaciones entre el Gobierno y los suboficiales de las Fuerzas Policiales, quienes seguían exigiendo demandas salariales y protestaban por el trato de sus superiores. La crisis económica empezaba a sentirse, las zonas de emergencia se extendían a lo largo del territorio nacional, algunas comisarías tuvieron que replegarse debido a las acciones terroristas y muchos policías habían sido asesinados. En este contexto, en el mes de mayo el Comité Ejecutivo Nacional de Defensa de las Fuerzas Policiales protagonizó otra huelga de gran repercusión política, generándose una situación de inestabilidad que se extendió hasta el año siguiente en que se produjo otro conato de huelga (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

El 6 de diciembre de 1988 se publicó la Ley 24949 que modificó la Constitución Política de 1979, vigente en ese entonces, y creó la Policía Nacional del Perú, que unificó en un sólo cuerpo las

antiguas fuerzas policiales. La Sanidad de las Fuerzas Policiales, que proveía el servicio de salud a la familia policial, también quedó incorporada a la nueva institución. Poco después, mediante la Resolución Suprema 006-89-IN, se aprobó la estructura orgánica de la Policía Nacional, que constaría de las Direcciones Superiores de la Policía General (antes Guardia Civil), la Policía Técnica (antes Policía de Investigaciones) y la Policía de Seguridad (antes Guardia Republicana). Esta última norma sostenía que era necesario que la integración de las Fuerzas Policiales en Policía Nacional se realizaría dentro de un proceso gradual. En la práctica, el funcionamiento de las instituciones policiales no tuvo un cambio significativo, sino sólo de denominación, postergándose la integración efectiva, idea que causaba no menores reparos y recelos (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). Tres culturas institucionales diferentes se mezclaron, sin que de ello resultara una nueva doctrina ni una visión común de la función policial. La especialización se fue perdiendo paulatinamente y los problemas de corrupción, lejos de superarse, se profundizaron, sobre todo en los noventa (Costa y Romero, 2011).

Recién durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se concretó la unificación policial con un nuevo organigrama. En noviembre de 1991, en el marco de las facultades legislativas para la reestructuración del Sistema de Defensa Nacional, se emitió el Decreto Legislativo 744, que modificó el Decreto Legislativo 371, Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, y adecuó la organización de la Policía Nacional. El principal cambio consistía en la eliminación de las direcciones superiores de los institutos policiales. La Dirección General sería considerada en adelante como el órgano de comando de más alto nivel de la Policía y su titular designado por el propio Presidente de la República, en su condición de jefe supremo, y no por el Ministro del Interior como hasta entonces. También se incluyó la figura del Estado Mayor General como órgano de asesoramiento del director general (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

En esa época, la jornada laboral en la Policía era 24 por 24, vale decir, un día de trabajo efectivo por otro de franco o descanso. En 1992, año del autogolpe de Fujimori, se autorizó a los efectivos policiales a trabajar para privados en sus días de franco o de vacaciones, a través de los denominados “servicios individualizados”. Se encontró, así, la manera de compensar los bajos ingresos del personal, acabando con la exclusividad del servicio público policial (Costa et al, 2008).

La nueva Constitución Política de 1993 ratificó la unificación policial. El artículo 166 establece que *“La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”*. Seis años después, en 1999, recién se promulgaría su ley orgánica, Ley 27238, que definió su naturaleza y precisó sus funciones y su organización.

A pesar de que la derrota estratégica del terrorismo en 1992 fue resultado del destacado trabajo de investigación policial, la Policía Nacional quedó muy golpeada tanto en razón de su derrota

inicial frente a Sendero Luminoso en Ayacucho como debido a la subordinación militar a la que fue sometida por Fujimori. En efecto, de los siete Ministros del Interior de su Gobierno seis fueron generales del Ejército –cuatro en actividad y dos en retiro– y uno policía. El conflicto armado interno (1980-2000), además, llevó a la institución a concentrar sus recursos más importantes en enfrentarlo, lo que la obligó a dejar las calles y replegarse en sus instalaciones, que se transformaron en cuarteles. Este repliegue mermó su capacidad preventiva, en especial de vigilancia de las calles (Costa y Romero, 2011).

Frente al repliegue policial y al consecuente desarrollo de los serenazgos municipales –encargados de cumplir labores preventivas, sobre todo de patrullaje y vigilancia de las calles, así como de responder a los pedidos de intervención de la comunidad–, quizá la respuesta policial más visionaria y sostenida en el tiempo fue la organización vecinal para la seguridad ciudadana, que se comenzó a gestar a partir de 1997, cuando se creó la Dirección de Participación Ciudadana (Costa et al, 2008).

A fines del Gobierno de Fujimori diversos problemas afectaban a la Policía Nacional, a saber, la militarización y el alejamiento de la comunidad, la politización y subordinación a un proyecto autoritario, deficientes condiciones de vida y trabajo del personal policial, inadecuado manejo de los escasos recursos, altos niveles de corrupción, malas relaciones con los gobiernos locales y desconfianza de la ciudadanía hacia la institución (MININTER, 2002).

El reto democrático consistía, pues, en devolverle credibilidad y legitimidad a la Policía, y ponerla a la altura de los desafíos del siglo veintiuno. Así lo entendió el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua (2000-2001), que dispuso el pase a retiro de casi 250 oficiales y redactó las Bases de la Reforma Policial, aprobadas en julio del 2001 por Decreto Supremo 005-2001-IN. Este documento, redactado por el Comité de Asesoramiento del Ministro del Interior, tuvo como una de sus principales consideraciones tratar de armonizar la existencia de una policía comunitaria que atienda con prontitud, cercanía y efectividad los problemas del vecino, con el fortalecimiento de un sistema de policía especializada para luchar contra el crimen complejo, organizado y transnacional.

El 28 de julio del 2001, al asumir sus funciones como Presidente de la República, Alejandro Toledo (2001-2006) anunció en su mensaje a la nación que iba a reestructurar la Policía Nacional. Si bien las Bases de la Reforma Policial contenían una importante propuesta del tipo de Policía que se requería, era necesario un diagnóstico que precisara los alcances de la reforma y que fuera formulado de manera participativa. Mediante Resolución Suprema 0965-2001-IN se constituyó la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional con una composición amplia y plural, integrada no sólo por la Alta Dirección del Ministerio del Interior, sino también por personal policial de todos los niveles y personalidades civiles (MININTER, 2002).

La Comisión de Reestructuración dividió su trabajo en nueve subcomisiones, a saber, doctrina policial, marco normativo, sistema

de control interno y externo, gestión de recursos humanos, gestión de recursos materiales y logísticos, bienestar policial y salud, organización y estructura, educación y mujer policía. Cada una organizó sus labores de manera que recogiera las opiniones del personal policial encargado de la respectiva área temática, así como de los expertos, las autoridades civiles y la ciudadanía en general (Costa y Basombrío, 2004).

El esfuerzo se tradujo en el informe final aprobado en marzo del 2002 por Resolución Suprema 0200-2002-IN, que además del diagnóstico institucional establecía una agenda de trabajo y un cronograma de implementación para los próximos dos años. Se plantearon cambios en casi la totalidad de los aspectos de la vida policial. Para supervisar la puesta en práctica de las recomendaciones se creó la Comisión de Modernización.

El proceso de reforma y modernización tuvo lugar especialmente entre el 2001 y el 2004, años en los que se avanzó en los aspectos de la reforma policial que dependían directamente de acciones propias del Ministerio del Interior –como la creación de la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Asuntos Internos–, así como en aquellos que estaban en manos de oficiales identificados con el cambio institucional como, por ejemplo, la educación policial y la participación ciudadana. Este período también coincidió con el pase a retiro de 1300 oficiales (Costa y Basombrío, 2004).

*Dos iniciativas impulsadas durante el segundo Gobierno de Alan García (2006-2011) merecen destacarse:*

La primera, el “patrullaje a pie remunerado” o “plan Mazzetti”, se implementó desde el segundo semestre del 2006 para acabar progresivamente con el actual régimen laboral y recuperar el carácter exclusivamente público del servicio policial (Costa et al 2008). Esta iniciativa ha sido retomada por la actual administración del Presidente de la República Ollanta Humala (2001-2016), inicialmente bajo la modalidad “retén –servicio– franco” aprobada por Decreto de Urgencia 047-2011 y, luego, con el plan “Cuadrante Seguro”.

La segunda, la distritalización de las unidades policiales de la capital de la República, a efectos de compatibilizar la organización policial con la estructura política. Su propósito fue asegurar que en cada distrito exista una sola autoridad policial responsable, a la que se subordinen las demás (Costa et al, 2008).

Más recientemente, mediante Resolución Ministerial 0844-2012-IN de septiembre del 2012, el Gobierno de Ollanta Humala constituyó una Comisión Técnica para la Reforma y Fortalecimiento de la Policía Nacional, en el marco de las facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo para la reforma institucional del sector interior y de la Defensa Nacional. Integraron la Comisión Técnica la Alta Dirección del Ministerio del Interior y los principales jefes policiales, a saber, el director general, el jefe de Estado Mayor, el inspector general y los directores de Educación, Recursos Humanos y Asesoría Jurídica. Tres meses después, en diciembre del 2012, se produjo la reforma normativa de la institución. En efecto, se emitieron los decretos

legislativos referidos a la estructura de las remuneraciones (1132), el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones (1133), la nueva Ley de la Policía Nacional (1148), la carrera y situación del personal (1149), el régimen disciplinario (1150), el régimen educativo (1151) y la modernización de la función criminalística (1152). Su implementación es progresiva y está acompañada de una importante inversión en la mejora de la infraestructura y del equipamiento de las unidades policiales.

## 4. Las principales dificultades en el Perú

Los mencionados intentos de reforma han adolecido de serias debilidades y enfrentado grandes dificultades en su implementación (Costa y Romero, 2011).

Primero, la inestabilidad política en el Ministerio del Interior. Entre julio del 2001 y julio del 2011 Interior tuvo catorce gestiones ministeriales, lo que arroja una gestión promedio de ocho meses y medio. Ollanta Humala cuenta con cuatro ministros en sus dos primeros años de Gobierno. Lo mismo sucede con los mandos policiales. Esto conlleva a la falta de continuidad en el tiempo de los esfuerzos, pues los cambios en el sector fueron acompañados por nuevas propuestas e ideas.

Segundo, las resistencias dentro de la institución policial. Éstas provienen de tres fuentes distintas. Una, de los efectivos que temen el cambio y se sienten amenazados por las nuevas reglas del juego. Dos, de los oficiales tradicionales o institucionalistas, a quienes les preocupa que la desmilitarización de pie a la indisciplina, además de la pérdida de los beneficios que la homologación con los militares había permitido, y conlleve al abandono de las tradiciones institucionales. Tres, de quienes protegen intereses creados, las más de las veces por el manejo corrupto de los recursos (Costa y Basombrío, 2004).

Tercero, los problemas en la gestión de los recursos humanos. Si bien el Perú tiene un ratio de habitantes por policía no muy lejos de la recomendada por Naciones Unidas (250), además del régimen laboral hay un conjunto de factores que determinan que existan muchos menos efectivos haciendo trabajo policial. En efecto, el régimen laboral acabó con la exclusividad del servicio público policial y abrió sus puertas a su silenciosa privatización; el número de efectivos que realizan tareas administrativas es muy elevado; la Policía asume funciones que no le corresponde, como la administración y la seguridad interna de las cárceles; la distribución de los policías en el territorio es inequitativa y la política de cambios de colocación no contribuye a la especialización funcional.

Cuarto, los problemas en el equipamiento y modernización tecnológica, especialmente en comunicaciones e informática, pese a que un alto porcentaje de los recursos destinados a la adquisición de bienes, servicios y otros activos son devueltos al tesoro público por incapacidad para gastarlos.

Quinto, la extendida corrupción. Las encuestas de percepciones sobre la corrupción en el Perú realizadas por Proética, en el capítulo nacional de Transparencia Internacional, dan cuenta que la Policía es una de las más vulnerables a ésta, no sólo porque es percibida como corruptible sino también porque es muy poco confiable en la lucha contra la corrupción.

Sexto, la débil adecuación de la lógica institucional a un enfoque local de la seguridad ciudadana, así como la renuencia a encontrar una fórmula estable de cooperación entre la Policía y los municipios en materia de seguridad ciudadana.

## 5. Recomendaciones

La Policía Nacional del Perú debe contar con un plan estratégico de reforma y modernización que trascienda a las autoridades de turno y sirva para planificar y conducir la gestión institucional sin marchas y contramarchas. Este plan debe definir con claridad la misión y visión institucional, sus prioridades de desarrollo y los objetivos que espera alcanzar, y la vinculación con los otros actores de la seguridad, así como los indicadores que permitan evaluar su cumplimiento e introducir oportunamente las mejoras o correcciones que sean necesarias.

Este plan debe guardar correspondencia con políticas o planes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a efectos que no sea un esfuerzo aislado y desvinculado del que deben realizar los otros actores relevantes en este ámbito.

## 6. Bibliografía

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Sain, M. (2012). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Basombrío, C. (2011). ¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincriminal en América Latina. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Informe final. Tomo II. Lima: CVR.

Costa, G. (2008). Problemas y desafíos de las policías en América Latina. Recuperado de <http://www.comunidadessegura.org/en/node/41622>.

Costa, G. (2009). Desafíos políticos en la modernización democrática de la seguridad pública en América Latina. Recuperado de <http://scela>.

[wordpress.com/2009/05/03/desafios-politicos-en-la-modernizacion-democratica-de-la-seguridad-publica-en-america-latina-gino-costa/](http://wordpress.com/2009/05/03/desafios-politicos-en-la-modernizacion-democratica-de-la-seguridad-publica-en-america-latina-gino-costa/)

Costa, G. y Basombrío, C. (2004). Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma y gestión democrática de la seguridad en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Costa, G., Briceño, J. y Romero, C. (2008). La Policía que Lima necesita. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, G. y Romero, C. (2011). Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer? Lima: Ciudad Nuestra.

Dammert, L., Alda, E. y Ruz, F. (2008). Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica. Santiago de Chile: FLACSO Chile.

Defensoría del Pueblo (2009). Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente. Serie Informes Defensoriales. Informe 142. Lima: Defensoría del Pueblo.

Frühling, H. (2003). Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? Serie Documentos. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Lagos, M. y Dammert, L. (2012). La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina. Recuperado de [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

Ministerio del Interior (2002). Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú. Lima: MININTER.

Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2006). Las reformas policiales en América Latina: Situación, problemas y perspectivas. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Tudela, P. (2007). Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad. Recuperado de <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>



# GESTIÓN POLÍTICA DE LAS REFORMAS POLICIALES EN CENTROAMÉRICA, LA SITUACIÓN DE COSTA RICA

Julio Solís<sup>1</sup>

## Resumen

En este artículo se analizan algunos de los rasgos que fundamentan la reforma policial costarricense, entre ellos, ciertos elementos históricos y jurídicos que le dan sustento institucional al sector policial. También se exponen los atributos concretos de la organización de la reforma policial contemporánea en relación con el desarrollo de un sistema de seguridad complejizado por el aumento de los recursos, la emergencia de nuevos actores y los enfoques de intervención. Por último, se presentan algunos dilemas en el horizonte futuro de las reformas en el contexto costarricense.

Palabras clave:

Reforma policial, Costa Rica, regulaciones, gestión pública y política.

## Introducción

La reforma policial costarricense se asocia a una serie de cambios institucionales y jurídicos que han dinamizado la implementación de políticas dirigidas a incidir sobre la violencia delictiva. Tal reforma se concibe con la entrada en vigencia de la Ley General de Policía (N.7410) en el año 1994. Esta reforma ha buscado el mejoramiento de la organización, la actuación, la administración, la rendición de cuentas, la especialización y la profesionalización en el sector policial. Se han creado programas de control y prevención del delito, acompañados de cuantiosos recursos estatales en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y la Fuerza Pública, esto en un escenario complejo y crítico, donde también toman preponderancia la Seguridad Privada y los esfuerzos por crear Policías Municipales. A continuación se hace una descripción y análisis de la situación de la policía en relación a

las últimas reformas y cambios que se han realizado en los últimos tiempos en Costa Rica, considerando los las transformaciones políticas y presupuestarias que han influido en el desarrollo de la policía en el país.

## 1. La reforma policial, un dilema histórico y jurídico

Si se quiere entender la reforma policial costarricense hay que enmarcarla en un devenir amplio (ver Diagrama 1), debido a que ésta ha estado en ciernes durante todo el siglo XX, desde las experiencias republicanas hasta la fundación de la Segunda República, con la abolición del ejército, el paso de la Policía Militar de Orden y Seguridad, y su conversión a la Policía Civil (1949), y luego los elementos de gobernación local con la Guardia de Asistencia Rural (1968-1970)<sup>2</sup>. Herencias que tendrán cambios profundos en el marco de la Ley N. 7410 de 1994, donde se reglamentarían todos los cuerpos policiales. También se ha de incluir la Ley de Policía Civilista (2002). Ambos marcos jurídicos conjuntan normativas previas o las superan, fusionando cuerpos policiales adscritos. Se ha de señalar además que la reforma de 1994 ha dejado un vacío en cuanto al poder de la policía en el ámbito municipal, ya que no hay una ley que regule de forma expresa los ejercicios que se están aplicando con las policías municipales contemporáneas.

<sup>1</sup> Sociólogo por la Universidad Nacional de Heredia (UNA). Investigador en el CICDE (Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo) y en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) en el proyecto: "La policía en Costa Rica: una definición impostergable". jsolis@uned.ac.cr

<sup>2</sup> El Ministerio de Gobernación y Policía perderá la autoridad sobre la Guardia de Asistencia Rural, que sería fusionada con la Policía Civil, lo que en la actualidad se denomina Fuerza Pública en el marco del MSP.

A grandes rasgos se pueden señalar diversas acciones en la reforma policial: la implementación de programas de policía de proximidad (2001), más recientemente modelos de gestión territorial de las denuncias con la distritalización y la implementación de un plan cuadrante con las tecnologías COMSTAT (2009-2013), también está el caso de la Dirección de Programas Policiales Preventivos que maneja el Departamento de Prevención Comunitaria (Policía comunitaria piloto [1996-1998] y ejecución desde 1998 a la actualidad), y se pueden agregar esfuerzos limitados en temas de profesionalización policial bajo reglas del servicio civil, rangos e integración de procesos curriculares en niveles ejecutivos y en menor grado en niveles operativos.

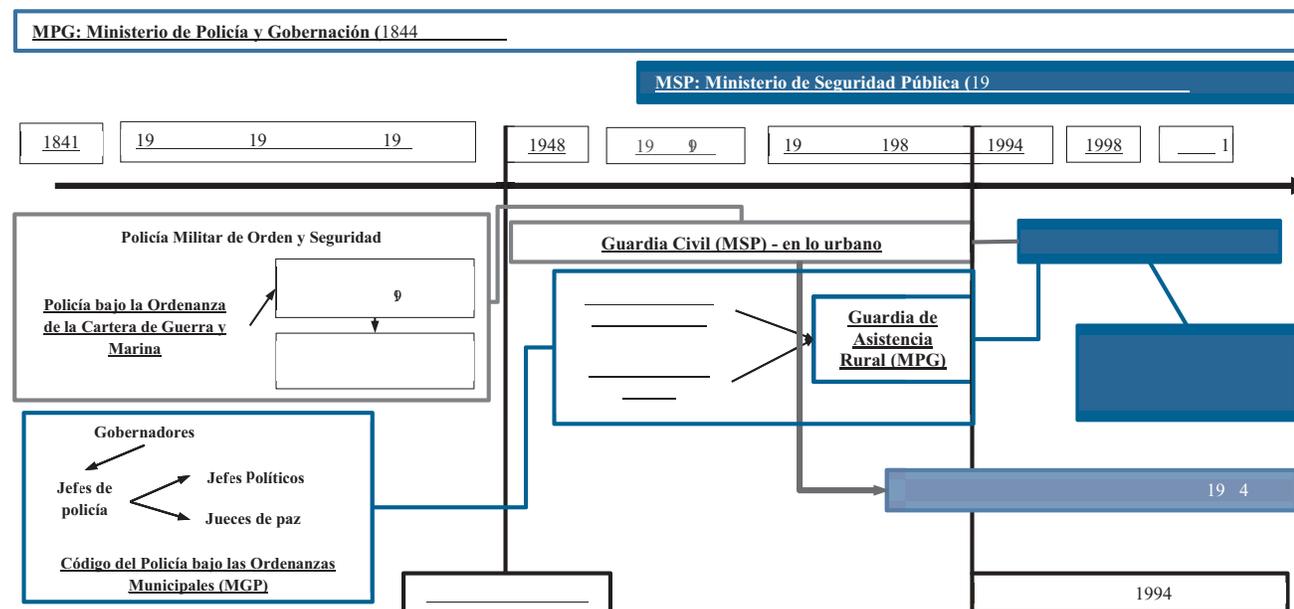
## 2. Los dilemas organizacionales de la reforma policial contemporánea

En el marco de la política criminal es vital definir el poder policial, por su rol como actor del control disuasorio (la captura, el enjuiciamiento y el encierro) y también en las acciones preventivas o proactivas. En Costa Rica, las transformaciones del poder policial hacia enfoques preventivos se han dado intentando generar una mayor relación con la comunidad y el público<sup>3</sup>. Esto se da desde lo formal, así la Fuerza Pública tendría un carácter administrativo, de prevención y control del orden público en cercanía con la comunidad<sup>4</sup>.

*“Artículo 4. Las fuerzas de policía estarán al servicio de la comunidad; se encargarán de vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma en que se determina en el ordenamiento jurídico”. (Ley 7410. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1994:1).*

Lo anterior deviene de un balance crítico dentro de una doctrina policial que aspira al civilismo; en primera instancia, el cumplir la función técnica y procedimental, donde la policía como organización y desde su funcionamiento responde a ordenamientos legales y administrativos, en el caso costarricense a la administración pública, a los reglamentos internos del Ministerio de Seguridad y a los poderes políticos; en otro momento emerge el rol de la ciudadanía en cuanto a la responsabilización por el control público y político, como contrapeso de la actuación de las instituciones civiles y republicanas<sup>5</sup>.

Diagrama 1. El poder de las policías en Costa Rica (1841-2013).



Fuente: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1867, 1881, 1923, 1970, 1973, 1977, 1992, 1994, 2002) y República de Costa Rica (1849, 1892, 1922, 1949, 1968, 1987, 1990, 2000).

<sup>3</sup> En la relación operativa de la policía con el público hay diversos servicios enfocados a la ciudadanía, como la Contraloría de Servicios que está adscrita al despacho del Ministro. Tal contraloría maneja las líneas telefónicas: 800-VECINOS, 800-UNETEYA, 800-SEBUSCA y 1176. A nivel gubernamental se plantea que estos dispositivos son parte fundamental en la promoción del Gobierno Digital y como forma de acercamiento a la población (Zamora y Gamboa, 2013).

<sup>4</sup> En Costa Rica, la Fuerza Pública es la principal Policía Nacional y exhibe unos fines más allá de la reacción o persecución penal, que es un rol más cercano a la Policía Judicial, bajo la jurisdicción de OIJ (Organismo de Investigación Judicial). Tal afirmación es limitada, en tanto la Fuerza Pública colabora fundamentalmente en el cumplimiento del Código Procesal Penal y en el control del orden público, quedando la veta preventiva limitada a pocos programas.

<sup>5</sup> El segundo dilema está en sería duda en instituciones con limitaciones para aceptar el control público a modo de contralorías, esto por elementos de la formación del personal, la transparencia y la rendición de cuentas (accountability) lo que al final de cuentas se hace evidente en las relaciones concretas: una débil relación policía-ciudadano.

### 3.El dilema de la creciente participación de los gastos de seguridad en Costa Rica

En Costa Rica, el desarrollo organizacional de la policía está cruzado por la distribución de los recursos del PIB en el gasto público y privado. En la última década (2003-2013) se nota una creciente participación de la seguridad y la policía en el presupuesto nacional, evidencia lógica de la preocupación por la seguridad<sup>6</sup>. En las proyecciones por clasificación funcional<sup>7</sup> para el año 2009, se observó que los servicios públicos generales de "Orden Público y Seguridad" equivalían a una cuota del 10% de los recursos del Gobierno central, sólo superado por las funciones de servicios sociales, como la Educación (26.8%) y la Protección Social (11.6%).

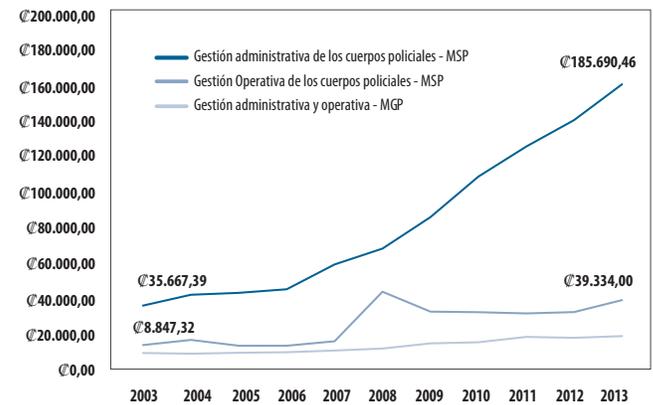
En relación al gasto del PIB nacional, el sector público asumió un 49,5% de los recursos nacionales en 2003. De ese gasto, las actividades de orden público y seguridad representaron un 1,9%. Para el 2012, las acciones de orden público y seguridad aumentarían a 2,4% del gasto dentro del sector público que aumentó a un 53,4% del gasto del PIB. En colones, lo anterior representa un cambio de ₡117.491,4<sup>8</sup> millones de colones en 2003 a ₡536.321,7 millones de colones en 2012. En la policía, el incremento de estos rubros ha aumentado su participación de ₡1065,28 millones de colones en 2003 a ₡5872,3 millones de colones en 2013.

Lo señalado también se observa en la Gráfica 1. Cuando se integran los presupuestos por ley para el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y el Ministerio de Gobernación y Policía (MGP), se nota un aumento pronunciado del gasto presupuestario del 2003 al 2013. El MSP aumentó en más de cinco veces su presupuesto en 2013 frente al 2003, pasando de ₡35.667 millones de colones a ₡200.660 millones de colones. El incremento de estos gastos se ha enfocado al Programa de Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales<sup>9</sup>.

Los gastos de seguridad pública también se ven acompañados del aumento de efectivos en las policías municipales. "En términos estrictamente numéricos, el país enfrentó el tema de seguridad ciudadana con una cifra superior a los 15 mil policías (15.416),

esa cantidad incluye oficiales de la fuerza pública (13.720), policía judicial (1.546) y municipal (600). Al comparar los citados valores con los contabilizados para el periodo 2010, es posible establecer un crecimiento de este tipo de servidores públicos cercano a las 1.009 plazas, lo que representa un 7%". (Poder Judicial, 2011: 139).

Gráfica 1. Distribución del presupuesto anual, según la estructura programática del MSP y MGP en millones de colones. Costa Rica (2003-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la República.

En cuanto a la distribución del denominado "Sector seguridad ciudadana y prevención del delito"<sup>10</sup>, plantea el MIDEPLAN (2010) que de la distribución del 1,36% del presupuesto total, la mayoría se reparte en el Ministerio de Seguridad Pública con 49,1% y el Ministerio de Justicia y Gracia, 25,3%, asumiendo estos entes el 74,4% de los recursos del sector.

Tabla 1. Tasa de personal de policía nacional no militar en Centroamérica\* (tasa por 100.000 habitantes).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	237,7	244,4	240,3	235,0	233,9	229,8	226,4	241,3	249,7	279,5	276,2	287,5
El Salvador			118,9			183,3			292,0			
Guatemala	147,6	154,5	168,9	162,3	172,6	164,6	152,1	148,0	142,4	164,7	164,8	167,6
Nicaragua	118,9	130,1	135,5	146,3	155,8	157,5	166,9	158,6	171,3	179,1		

\*Cantidad de miembros de la policía civil con respecto a la población total.

Fuente: Estado de la Nación (2013)

El incremento de los gastos se refleja en el aumento de los efectivos policiales<sup>11</sup>. En la tabla 1 se observa un crecimiento sostenido de policías por cien mil habitantes, de 237,7 (2000) a 287,5 (2011). Estas cifras son muy inferiores a los datos que el PNUD (2006: 194) ofrece en relación a la tasa de policías de 1985, que era de 321,5 por cien mil habitantes.

<sup>6</sup> La policía es una institución que ha tomado influencia recientemente, debido a la preocupación por la seguridad, así lo reafirmó la Contraloría General de la República, en cuanto a señalar cómo desde el Gobierno de 1994 la seguridad se ha posicionado en la agenda pública (CGR, 2008).

<sup>7</sup> La clasificación funcional se refiere a los recursos que se le asignan a las instituciones en el tiempo para el cumplimiento de sus propósitos. Esta clasificación permite a las autoridades gubernamentales la canalización de los recursos para incidir en la prestación de servicios (Ministerio de Hacienda, 2009:25).

<sup>8</sup> ₡ signo específico de la moneda nacional en Costa Rica, los colones.

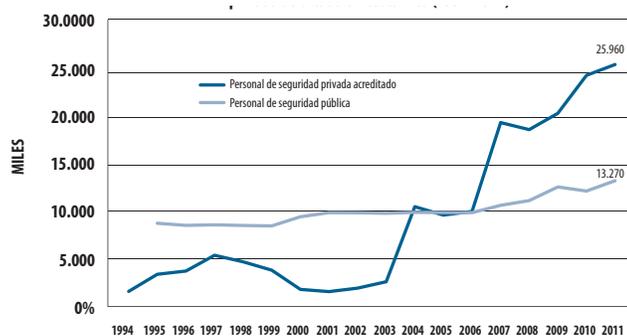
<sup>9</sup> "El programa Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales es el encargado de prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos, luchar contra el tráfico local e internacional de drogas no autorizadas y actividades conexas, la protección de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas para asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales, la protección de la soberanía nacional, el orden público, la seguridad e integridad de los habitantes y sus bienes, brindando la formación y capacitación necesaria para el desempeño de las funciones policiales, en apego al ordenamiento jurídico" (Ministerio de Hacienda, 2013).

<sup>10</sup> El Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito está conformado por instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Justicia y Gracia (actualmente Ministerio de Justicia y Paz), Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y el Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco-Dependencia (IAFA) (MIDEPLAN, 2010).

<sup>11</sup> Un dilema que no presentan las estadísticas está en el alto grado de expulsión del funcionariado, por problemas de reclutamiento e incentivos salariales. A modo de ejemplo, sólo en dos años (de mayo de 2006 a mayo de 2008) dejaron de laborar en la Fuerza Pública 800 policías, tal dato para el caso costarricense es elevado (Moya y Aguilar, 2008).

En el caso de la policía privada (regulada por la Ley N° 8395), ésta se ha convertido en un actor central de la seguridad, con una cantidad de 25.960 policías privados (Ver gráfica 2) en el marco de 1.129 empresas que brindan servicios privados de seguridad y vigilancia al 2013, esto sin contar con los vigilantes informales (“Guachimanes” por analogía al vocablo inglés watchman)<sup>12</sup>.

Gráfica 2. Cantidad de personal de seguridad público y personal de seguridad privado acreditado en Costa Rica (1994 - 2011).



Fuente: Estado de la Nación (2013).

## 4. Dilemas de la policía en la gestión pública costarricense

La principal policía costarricense es la Fuerza Pública, que se estructura de forma vertical bajo el ordenamiento constitucional, donde el poder ejecutivo nombra a un Ministro de Seguridad que tiene como recarga al Ministerio de Gobernación y Policía. El Despacho del Ministro y la estructura administrativa de la policía se guían bajo regulaciones institucionales y funcionales<sup>13</sup>, al igual que los demás entes públicos - Instituciones autónomas, empresas gubernamentales, ministerios - que son guiados bajo la Ley General de la Administración Pública (N.6227) y la Ley General de control interno (N. 8292). En cuanto al presupuesto son fiscalizados por la Contraloría General de la República, que es parte de la Asamblea Legislativa, ente que ejerce control político (Alfaro y Barrientos, 2004).

La gestión técnica se encuentra con varios dilemas. Uno es doctrinal, y es fundamental pues evidencia la débil institucionalización de normas formales, esto por la inexistencia de un código de policía<sup>14</sup>. Así los gestores técnicos y políticos, en el marco de sus posibilidades, han creado una gran cantidad de reglamentos y normativas por decretos ejecutivos<sup>15</sup>. Lo anterior afecta la especialización policial,

uno de los mayores condicionantes que ha tenido la reforma policial costarricense, por diversas situaciones; la diversidad de cuerpos policiales puede ofrecer una mayor capacidad de especialización en la labor y controlar el poder policial, pero dificulta su formación pues no se brindan los recursos necesarios para la capacitación.

Otro dilema crítico está en la profesionalización<sup>16</sup>. Si bien hay un sustento jurídico-institucional importante, hay debilidades serias en los procesos de formación, primero por la inexistencia de la doctrina policial y luego por la débil especialización curricular del Curso Básico Policial (CBP). Moya (2012) plantea sustanciales desafíos y temas pendientes en la formación policial costarricense, señalando limitaciones en el “Curso básico policial (CBP)”. A pesar de que la Escuela Nacional de Policía ha venido graduando policías desde 1995, sólo el 65% de los efectivos de la Fuerza Pública posee tal curso, al mismo tiempo plantea que la duración de tal curso de seis meses o de 1064 horas “resulta insuficiente para el abordaje apropiado de sus diferentes temáticas”, y arguye también que esto refleja “la premura por parte del MSP de contar con más policías “en las calles” (Moya, 2012).

Además de las condiciones formativas, también se ha de agregar la organización formal de los cuerpos policiales especializados, que en conjunto vendrían a regular diversos ámbitos sociales (el transporte, la migración, el turismo y la escuela), los intereses estatales (materia fiscal y fronteras) y la persecución penal (policía judicial y policía penitenciaria). Algunos son anteriores a la reforma de 1994 (Guardia Civil y Guardia de Asistencia Rural) y otros son de reciente creación (Policía Encargada del Control de las Drogas, Policía Escolar y de la Niñez).

<sup>12</sup> El INDH 2005 reafirma los señalamientos expuestos, sobre los efectos económicos y sociales de la inseguridad, se incluyeron todos los sectores antes mencionados, la seguridad pública y la privada (empresas, familias e individuos), lo que se reflejó en un gasto de \$233.246 millones de colones, monto que equivale a un 3,6% del total del PIB en Costa Rica (PNUD, 2006).

<sup>13</sup> En el caso del Ministerio de Seguridad Pública se ha buscado optimizar la gestión a través de varios mecanismos, internos y externos. Algunos referentes a la consolidación de la acción policial están en la creación de departamentos como el de Asesoría Jurídica (adscrito al Despacho del Ministro) y la oficina de Planificación Institucional, dedicada a la reorganización de los procesos de la reforma policial. A su vez están los mecanismos de control interno, como la unidad disciplinaria legal (asuntos internos e inspección policial) (República de Costa Rica, 2011).

<sup>14</sup> “No existe una doctrina o política nacional de seguridad ciudadana. Todos los cuerpos tienen definidas claramente sus funciones en el marco legal y las cumplen en busca de un mismo objetivo: la reducción de la inseguridad ciudadana en el país” (PNUD, 2006: 192).

<sup>15</sup> Más de 40 reglamentos que van desde la creación de consejos de seguridad, el mejoramiento de la relación policía-comunidad, la organización y regulación de los cuerpos policiales, los grados policiales, la profesionalización, los códigos éticos, la creación de departamentos, programas y proyectos, la integración de enfoques de intervención, el color de los uniformes, el uso de vehículos, entre muchos otros. Así se observa en la página de la Fuerza Pública: <http://www.fuerzapublica.go.cr/normativas/>

<sup>16</sup> Formalmente se establece en la Ley N. 7410, que la capacitación policial está a cargo de la Escuela Nacional de Policía Francisco J. Orlich, órgano dedicado a planificar los procesos de especialización y capacitación de los funcionarios policiales, “dentro del marco civilista y democrático de la institucionalidad costarricense, valorando las recomendaciones que al respecto haga el Consejo Académico” (República de Costa Rica, 2011).

Cuadro 1. Cuerpos policiales en sus diferentes ramos, por dependencia, funciones y escuela, en Costa Rica.

Dependencia	Cuerpo policial y sus funciones	Escuela
Ministerio de la Presidencia	Dirección de Inteligencia y Seguridad del Estado (DIS): órgano informativo del Presidente de la República, en materia de seguridad nacional.	No definido
Ministerio de Seguridad Pública	- <b>Unidad Especial de Apoyo:</b> acciones policiales complejas, incluyendo el apoyo a la Policía Judicial. - <b>Unidad Especial de Intervención:</b> cuerpo especializado en operativos de alto riesgo contra el terrorismo y el narcotráfico. - <b>Unidad de la Policía Montada:</b> vigilancia de parques. - <b>Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural:</b> vigilancia general y la seguridad ciudadana. - <b>Policía de Fronteras:</b> resguardar la soberanía territorial. - <b>Policía encargada del control de las drogas no autorizadas y actividades conexas:</b> prevenir los hechos punibles, contemplados en la legislación sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas. - <b>Policía Escolar y de la Niñez:</b> vigilancia y seguridad de los estudiantes de los centros educativos de todo el país. - <b>Servicio Nacional de guardacostas:</b> resguardo marítimo y vigilancia.	Escuela Nacional de Policía Academia del Servicio Nacional de guardacostas
Ministerio de Gobernación y Policía	- <b>Policía de Migración y Extranjería:</b> vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros.	Escuela Nacional de Policías
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	- <b>Policía de Tránsito:</b> mantenimiento del orden en las vías públicas del país.	Dirección de Ingeniería de tránsito
Ministerio de Justicia y Gracia	- <b>Policía Penitenciaria:</b> controlar todos los centros penitenciarios del país.	Escuela Nacional de Policía Penitenciaria
Ministerio de Hacienda	- <b>Policía de Control Fiscal:</b> proteger los intereses tributarios del Estado.	Centro de Investigación y Formación Hacendaria.
Poder Judicial	- <b>Organismo de Investigación Judicial (OIJ) - Policía Judicial:</b> se dedica a la persecución penal y la investigación científica de los hechos delictivos.	Escuela Judicial

Fuentes: Elaboración propia a partir de: República de Costa Rica (1994), Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1994), PNUD (2006) y Moya (2012).

La incidencia de las policías especializadas se norma con la Ley 7410 (Artículo 6) sobre las fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública. En relación a los cuerpos policiales que dependen de diversos ministerios surgen otros dilemas por un modelo estatal que resulta paradójico, ya que se centraliza la acción dentro de la Ley General de Policía con unas competencias de seguridad básicas para cada cuerpo que opera ante reglamentos desperdigados, a su vez no se da la autonomía real para una especialización y profesionalización concreta de esas fuerzas, así se vuelve de nuevo a los problemas de la formación, del código policial y sobre todo del orden administrativo y organizativo en el uso de los recursos públicos.

También está la emergencia reciente de las Policías Municipales, ejemplo claro de las limitaciones señaladas en cuanto a renovaciones y reformas en el campo del sector policial, debido a que no hay un sustento legal concreto para la descentralización de la policía hacia los municipios<sup>17</sup>. Se puede hablar de una desconcentración de la gestión en tanto que los municipios crean sus propias fuerzas policiales preventivas, pero legalmente la actuación de la policía queda centralizada en el marco de la Ley General de Policía<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Desde el Gobierno de Arias Sánchez (2006-2010) se intentó aprobar un proyecto de "ley de fortalecimiento integral de la seguridad ciudadana" que incluía una reforma hacia el Fortalecimiento de la Seguridad Municipal y Barrial (Título IV), que buscaba normar "el servicio de seguridad y orden público dentro de su jurisdicción a través de la Policía Municipal" (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2008).

<sup>18</sup> A pesar de la debilidad en los marcos legales, los Gobiernos municipales han intentado asumir competencias policiales sobre todo preventivas y administrativas con una capacidad institucional disminuida en el manejo de unas líneas débilmente pautadas y también en la formación, que no está reglamentada sobre alguna entidad.

## 5. Reflexiones finales

Quedan muchos dilemas críticos por responder. En cuanto a los gastos, se ha de tener en cuenta que en la inversión faltan criterios de calidad, desde la intervención, la implementación, el seguimiento y la evaluación respecto de las acciones públicas, factor que puede hacer la diferencia. Esta situación va más allá de la policía, ya que si bien existen diversos mecanismos de control de la inversión pública (administrativos, presupuestarios y de gestión), se ha de señalar que en el Estado costarricense se notan limitaciones en cuanto a la gestión de los resultados y la evaluación.

La educación de los cuerpos policiales es un gran problema, por ello es necesario hacer una crítica a la formación y los contenidos del curso básico policial, donde se deberían integrar conocimientos sobre derechos humanos y la tolerancia hacia diversos grupos con énfasis en la interculturalidad. Cursos que realmente contengan agendas civilistas, para limitar los etiquetamientos criminales, la discriminación y la intolerancia.

Los diecinueve años de esta reforma revelan dilemas políticos enraizados en el ordenamiento republicano del país. La herencia de unas pautas de convivencia y ordenamiento político-civilista, con la ausencia del ejército y un sector policial históricamente limitado, que hoy toma trascendencia en la vida pública como parte de la reacción social ante el delito, marcando desde las agendas políticas y las mediáticas hasta las vivencias cotidianas de la seguridad.

## 6. Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1867). Ley 20: Ordenanzas Municipales. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos: Año 1867, Semestre: 2, Tomo 1, Página 63.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1881). Ley N. 13: Separa Cartera de Guerra y Marina de Gobernación. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos. Año 1881, Semestre: 1, Tomo 1, Página 82.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1923). Ley 93: Crea Cuerpo de Agentes de Investigación. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos. Año 1923, Semestre 1, Tomo 1, Página: 0.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1970). Ley 4639: Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos Año 1970, Semestre 2, Tomo 2, Página 564.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1973). Ley 5482: Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Colección de leyes y decretos. Año 1973, Semestre 2, Tomo 4, Página 1858.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1977). Proyecto de ley 7939: Prohibición de grados, títulos y saludos militares en los diferentes cuerpos policiales. San José, Costa Rica: SIL (Sistema Integrado Legislativo).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1992). Proyecto de ley 11551: Ley sobre rangos militares y adiestramiento de las fuerzas de policía. San José, Costa Rica: SIL (Sistema Integrado Legislativo).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1994). Ley N.7410: Ley General de Policía. San José, Costa Rica: N° Gaceta: 103, del 30/05/1994, Alcance: 16.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2008). Proyecto de ley N. 16.973: Ley de fortalecimiento integral de la seguridad ciudadana. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- CGR (2008). Informe con los resultados del estudio efectuado en relación con los mecanismos de programación y asignación de recurso humano destinado a la seguridad ciudadana. Informe N. DFOE-PGA-76/2007, Contraloría General de la República, San José, Costa Rica.
- Estado de la Nación (2013). Compendio estadístico. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico>.
- MIDEPLAN (2010). Sector Público Costarricense y su organización. San José, Costa Rica: MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). Área de Modernización del Estado. Unidad de Estudios Especiales del Sector Público Costarricense y su organización.
- Ministerio de Hacienda (2009). Marco fiscal presupuestario de mediano plazo (2009-2013). San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda - Dirección General de Presupuesto Nacional.
- Ministerio de Hacienda (2013). Presupuesto por ley del Ministerio de Seguridad Pública 2013. San Jose, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- Moya, S. (2012). Los procesos de formación policial en Costa Rica: avances y desafíos pendientes. Revista Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 255-272.
- Moya, R. y Aguilar, N. (domingo de mayo de 2008). Seguridad reconoce fallas en reclutamiento de policías. Diario La Nación.
- Poder Judicial (2011). Anuario Policial: Informe estadístico de Seguridad Ciudadana 2011. San José, Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.
- PNUD (2006). Venciendo el temor: inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica.
- República de Costa Rica (1849). Decreto Ejecutivo 35: Reglamento de Policía. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos Año 1849 Semestre 2, Tomo 11, Página 89.
- República de Costa Rica (1892). Decreto Ejecutivo 70: Reorganiza la Policía de Orden y Seguridad de la República. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos. Año 1892, Semestre 2, Tomo 1, Página 110.
- República de Costa Rica . (1922). Decreto Ejecutivo: Denomina Secretaría de Seguridad Pública a la de Guerra y Marina. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos. Semestre 2, Tomo 1, Página 140.
- República de Costa Rica (1949). Decreto Ejecutivo N. 531. Cambiar la denominación de "Policía de Orden y Seguridad" por la de "Guardia Civil". San José, Costa Rica: Colección de Leyes y Decretos. Página 333.
- República de Costa Rica (1968). Decreto Ejecutivo N. 6: Creación del cuerpo especializado de Policía Rural Montada. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos. Pág. 111.
- República de Costa Rica (1987). Decreto Ejecutivo 17645: Suprime los Rangos Militares. San José, Costa Rica.
- República de Costa Rica (1990). Decreto Ejecutivo 19765: Restablece Rangos Militares. San José, Costa Rica.
- República de Costa Rica (1994). Decreto Ejecutivo 23427: Determina Ministerios a que pertenecen diversas Fuerzas de Policía. San José, Costa Rica: Colección de leyes y decretos. Año 1994, Semestre 2, Tomo 1, Página 64.
- República de Costa Rica (2000). Decreto Ejecutivo 28504: Reforma al Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública (reglamenta relaciones de funcionamiento y servicio de los diferentes cuerpos policiales de la Ley N° 7410). San José, Costa Rica. N° Gaceta: 45, del 03/03/2000. Alcance: 16.
- República de Costa Rica (2011). Decreto Ejecutivo 36366. Reglamento de organización del Ministerio de Seguridad Pública. Uruca, San José, Costa Rica: Diario La Gaceta. N.21.
- Zamora, M. y Gamboa, C. (10 de julio de 2013). Pilares de la seguridad ciudadana. Obtenido del periódico: La Nación: [http://www.nacion.com/foros/Pilares-seguridad-ciudadana\\_0\\_1352864712.html](http://www.nacion.com/foros/Pilares-seguridad-ciudadana_0_1352864712.html)

# APROXIMACIONES a LA GESTIÓN DE una REFORMA POLICIAL: EL CASO DE MÉXICO

Ulises Urusquieta<sup>1</sup>

## Resumen

La reforma policial ha sido un tema tratado en diversas ocasiones, ya que la necesidad de analizar los componentes que hagan viable un cambio en la policía es evidente, no obstante es necesario cuestionarse si la policía realmente responde a las necesidades de la sociedad. Algunos de los obstáculos para estos cambios son: las limitaciones políticas, la selección y capacitación de personal, la estructura interna en las instituciones de la policía, así como la evaluación y desempeño de ésta. Para transformar las instituciones encargadas de la seguridad pública es necesario entender la complejidad social y el papel que juegan éstas.

Palabras clave:

Reforma policial, policía, capacitación, transformación, desempeño y evaluación.

## Introducción

A pesar de que algunos de los gobiernos de los diferentes países de América Latina se han enfocado en crear políticas públicas en temas de prevención del delito, pocos han implementado programas de reforma policial (Brasil y México<sup>2</sup>). En la mayoría de los casos los resultados no han sido los esperados o han sido de corto alcance, además el contexto social ha propiciado cambios en las dinámicas de violencia y por lo tanto la actuación de la policía no ha cumplido las expectativas de la ciudadanía. México no es la excepción en este rubro. Las dinámicas del crimen organizado, en temas de secuestro, trata de personas y narcotráfico, han marcado la diferencia.

<sup>1</sup> Lic. en Sociología. Director de CPASCI (Construcción de Paz y Seguridad Ciudadana S.C.) y Director de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. [uurusquieta@gmail.com](mailto:uurusquieta@gmail.com)

<sup>2</sup> En México las Unidades de Protección Ciudadana (UPC), en Brasil las Unidades de Policía Pacificadora (UPP).

Un panorama general de la situación actual nos lo muestra el Gobierno Federal, pues de acuerdo a datos emitidos por la institución, en México desde enero a junio de 2013 se presentaron 828.527 casos de delitos del fuero común<sup>3</sup>. Esto es sólo la cifra oficial, no estamos considerando la cifra negra ni los delitos del fuero federal como secuestro, crimen organizado, etc. Además, el número de homicidios de enero a abril del año 2013 fue de 11.434<sup>4</sup>.

El siguiente cuadro muestra los delitos del fuero común, de enero a junio.

Cuadro 1: Delitos del fuero común enero-junio de 2013.

Delitos	Total
Robos	333.954
Lesiones	101.196
Homicidios	17.706
Secuestro	757
Violación	6.653

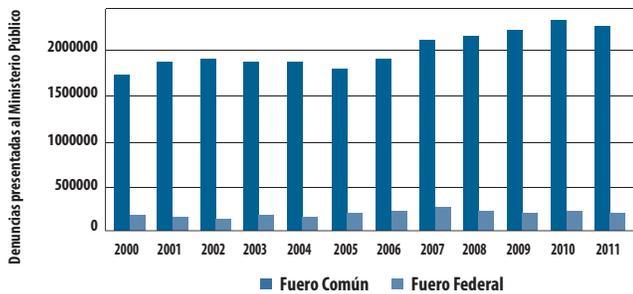
Fuente: Elaboración propia con datos de: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx>.

Otros datos emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) nos muestran que existe una constante, tanto en delitos del fuero común como del fuero federal. No habría mucha variación en las denuncias presentadas.

<sup>3</sup> Los delitos del fuero común se refieren esencialmente a delitos como robo en todas las modalidades, siempre y cuando no sea crimen organizado. son delitos considerados menores y locales, a diferencia de los delitos del fuero federal como el narcotráfico, crimen organizado, etc. Fuente: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2013\\_290713.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2013_290713.pdf)

<sup>4</sup> Fuente: [www.secretariadoejecutivosnspp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnspp.gob.mx)

Gráfico 1: Posibles hechos delictivos denunciados ante el Ministerio Público según fuero, 2000 a 2012<sup>5</sup>.



Fuente: Elaboración propia con datos de: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx>

El gráfico 1 muestra que los delitos y violencia en el país no han disminuido y que las acciones del Gobierno en la materia aún están distantes de encontrar respuestas efectivas ante tal situación. Nuevamente centramos el análisis en la policía como un actor preponderante en estos cambios.

68

En México, frente a la ola de violencia y delincuencia, la sociedad ha generado mecanismos alternos para disminuir tal situación. No obstante, la violencia y delincuencia se siguen acrecentando. El aumento de la violencia y los homicidios en ciertos estados del país, han promovido la aparición de algunos grupos especiales para hacerles frente. Un ejemplo son los autodenominados "Policías Comunitarios" o también llamados "Consejos Ciudadanos de Autodefensa"<sup>6</sup>, creados en diferentes municipios de algunos estados de la República Mexicana como una respuesta civil ante los delitos y diferentes formas de ejercicio de poder y violencia cometidos principalmente por organizaciones criminales.

La policía, en muchos países, ha perdido legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía. La sociedad desconfía de los policías porque no ve en ellos funcionarios dedicados a mejorar la seguridad de las personas, sin embargo ante cualquier situación delictiva o de violencia siguen recurriendo a la policía. La falta de legitimidad se debe en gran medida a la incursión de los policías en actividades delictivas de gran impacto como el secuestro y el narcotráfico, convirtiéndose en un actor generador de desconfianza y miedo. Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI, del año 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías (INEGI, 2013). A pesar de que existe un acuerdo sobre la necesidad de profesionalizar a las instituciones policiales, de generar mejores recursos, capacitarlas mejor, erradicar la corrupción y generar mejores mecanismos de rendición de cuentas, existen diferentes factores que han limitado la consolidación de la reforma de la

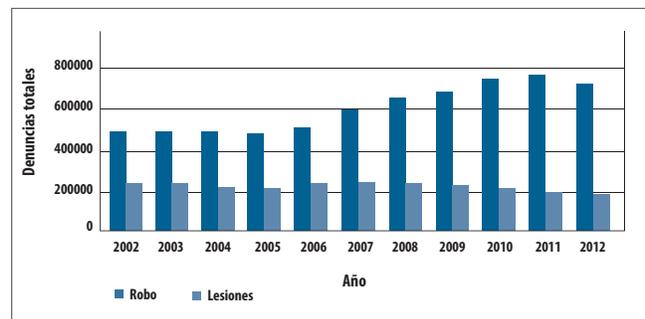
<sup>5</sup> Los delitos del fuero común son aquellos que afectan directamente a las personas, es decir, en los cuales el efecto del delito recae sólo en la persona que es afectada por la conducta del delincuente como por ejemplo, las amenazas, el robo en cualquier modalidad, los daños en propiedad ajena, los delitos sexuales, fraudes, el homicidio y lesiones. Los delitos del fuero federal son los que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la federación, por ejemplo el narcotráfico, ataques a las vías generales de comunicación, el contrabando, defraudación fiscal, delitos ecológicos y otros delitos contra la salud, portación ilegal de armas de fuego, robo de bienes de la nación, lavado de dinero, tráfico de personas, delitos electorales, entre otros.

policía. Este documento intenta hacer una revisión de los principales elementos presentes en las reformas, policiales especialmente el caso de México. Y busca, sobre todo, responder a las siguientes interrogantes: ¿La delincuencia y violencia son factores que obstaculizan la reforma de la policía?, ¿La policía realmente se reforma o se transforma?, ¿Cuáles son las limitaciones por las que no ha sido posible consolidar una reforma policial en México?

## 1. Violencia, delincuencia y policías en la actualidad

En general, las instituciones dirigen sus programas desde la perspectiva de la violencia o los delitos. Un ejemplo son las estadísticas de violencia y los índices de homicidios, como elemento de "alto impacto". Al intentar ubicar las cifras y datos sobre el índice de violencia y delincuencia en México, nos encontramos que las cifras cambian de un momento a otro con una tendencia a la alza, además, las cifras oficiales no siempre concuerdan con las obtenidas por organismos civiles. Según un estudio realizado por la organización civil "México evalúa"<sup>7</sup>, los delitos con violencia son los que más han aumentado significativamente. Entre los de mayor porcentaje de aumento se encuentran el secuestro, robo a vehículo con violencia, homicidio y extorsión, entre otros. Asimismo, el estudio muestra que la violencia es utilizada con mayor frecuencia por los delincuentes y grupos criminales como mecanismo de control social.

Gráfico 2. Denuncias de robo y lesiones por año, 2002-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx>

El gráfico número 2 muestra el incremento en los robos desde el año 2005 al 2011, periodo en el que aumentó la violencia en los delitos y en los homicidios. No obstante, un análisis más profundo de la cifra negra nos permitiría tener mejores argumentos sobre el panorama de la delincuencia y la violencia en México.

La realidad que viven las y los ciudadanos de la mayoría de los países de América Latina sin duda ha rebasado el poder de explicación de investigaciones académicas y de instituciones de Gobierno. Una de las razones es porque las dinámicas de la

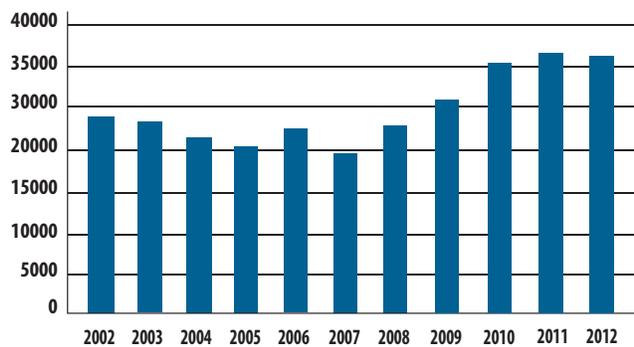
<sup>6</sup> Para tener un ejemplo de lo que son los grupos de autodefensa o policías comunitarias, véase "Tepalcatepec, el pueblo que venció al crimen organizado en Michoacán". <http://aristeguinoticias.com/2607/multimedia/video-el-pueblo-que-vencio-al-crimen-organizado-en-michoacan/>

<sup>7</sup> <http://www.mexicoevalua.org/>

violencia y los delitos que se generan en los barrios se transforman y cambian de manera constante, a veces de forma vertiginosa. Los mecanismos de autoprotección se enfatizan y se agudizan, como por ejemplo, no salir en las noches, no salir solo de noche, contratar servicios de seguridad privada (para quienes pueden pagar), mayor temor colectivo generado por los medios de comunicación, etc.

En México, el índice de homicidios se modifica de un estado a otro de acuerdo al número de ejecuciones que son cometidas, la mayoría de estas ejecuciones se relacionan con la disputa de organizaciones de crimen organizado y narcotráfico. Las regiones donde hay mayor número de homicidios es, por lo general, donde hay presencia militar, operativos y peleas entre carteles de droga. El siguiente gráfico (Nº 3) muestra el aumento en el índice de homicidios en toda la República Mexicana.

Gráfico 3. Homicidios por año en México (2002-2012).



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx>

Ante tal situación la policía se ve rebasada por la realidad delictiva y las políticas públicas continúan reproduciendo la lógica de reacción. En otros casos las policías están vinculadas con bandas criminales y, a pesar de que diferentes gobiernos han comentado que un punto central de la política de seguridad es erradicar la corrupción, la policía sigue siendo captada por el crimen.

En muchos casos, los mismos policías son los que controlan la actividad delictiva en las comunidades en común acuerdo con organizaciones criminales (o son parte de ellas), y generan carreras delictuales especializadas, de tal manera que un policía puede especializarse en autos robados, mientras otro en artículos electrónicos como celulares, autoestéreos, etc. Por otra parte la inclusión y colaboración de policías en bandas criminales es un tema recurrente en las organizaciones policiales<sup>8</sup>.

Es importante señalar que no es posible pensar en un proceso de consolidación democrática si en principio el Estado no cuenta con

una institución que tenga claridad sobre el modelo policial basado en la perspectiva de acercamiento y trabajo en conjunto entre sociedad y policía. Los gobiernos, sobre todo en América Latina, no han considerado modificar el estigma negativo que hay en torno a la relación entre policías y ciudadanos, porque en la mayoría de los casos continúan reproduciendo el esquema de instituciones representativas formalizadas<sup>9</sup>, donde éstas tienen un rol determinante en la mediación entre los factores estructurales y los individuos y grupos sociales. En este sentido, las y los policías tienen una posición fundamental en la construcción de instituciones democráticas.

En muchos casos, tanto las instituciones de justicia como las de policía (y la misma sociedad) siguen reproduciendo la idea de tener policías reactivos y no proactivos, y no se percibe esta relación conflictiva como uno de los factores principales para modificar la percepción tanto de ciudadanos como de policías<sup>10</sup>.

## 2. Limitaciones en las políticas y "nuevas administraciones"

Los cambios históricos en los diferentes países del continente americano (golpes de estado, gobiernos de regímenes militares, dictaduras, intervenciones, etc.) han generado policías únicas e híbridas que han tomado y mezclado modelos diferentes, promoviendo instituciones improvisadas y en constante cambio. Estas transformaciones han obedecido a intereses políticos y de control. Sin embargo, una verdadera transformación hacia una institución democrática toma en cuenta los cambios cuando éstos son percibidos directamente por las y los ciudadanos.

*"Una de las bases de la legitimidad de la democracia es su relativa apertura a cambiar el contenido sustantivo de la política. Por otro lado, las gentes no suelen identificarse con las instituciones y los procesos democráticos en abstracto, por lo que los nuevos regímenes democráticos sólo pueden ganarse la lealtad popular llevando a cabo cambios sociales reales que afecten a sus vidas cotidianas" (Linz y González de la Fe, 1990: 30).*

Históricamente en México una gran parte de los directores de policía han pertenecido al ejército<sup>11</sup>. Esto ha implicado que vean a los ciudadanos como posibles delincuentes y en consecuencia como enemigos, y que sus acciones sean más punitivas, lo que limita las capacidades y habilidades que pueden generar los policías en la acción, afectando la relación y convivencia de la policía con la sociedad, en las comunidades y en su labor cotidiana.

<sup>8</sup> En el libro "El tamaño del Infierno", de Arturo Alvarado (2011), se expone el concepto de policías que hacen carreras delictuales, "Robicías", y explica en profundidad este aspecto de la actividad policial. Por otra parte, el mismo autor expone la necesidad de entender las organizaciones de policía desde una perspectiva empresarial que tiene sus propios mecanismos de control.

<sup>9</sup> O'Donnell explica de forma distinta la idea de instituciones democráticas, véase "Democracia delegativa". <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/11566.pdf>

<sup>10</sup> La idea del estigma entre policía y sociedad como uno de los problemas de inseguridad ciudadana y de percepción de inseguridad se expone de manera extensa en "La relación entre policías y ciudadanos como un factor de inseguridad ciudadana", de Ulises Urusquieta.

<sup>11</sup> En el documento sobre la presencia de los militares en las instituciones policiales, queda aclarado que poco más de 60% de los directores de la Policía en México, desde 1900 hasta el 2006, han sido militares. Véase "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina", Alvarado (2009).

La continua presencia de militares en las instituciones de seguridad pública limita la posibilidad de una verdadera consolidación democrática.

En México no ha existido una legislación que deje sentadas las bases mínimas para la estructura de la policía y mucho menos una evaluación de esta estructura y desempeño. Por el contrario, los últimos cuatro Presidentes de la República (Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña) han utilizado a la policía como un elemento más del discurso político para garantizar seguridad, con ello han cambiado de nombres, de programas y objetivos de acuerdo a las necesidades de cumplir fines institucionales/políticos, y además se han malgastado recursos públicos y se han creado aparatos burocráticos extensos.

Tabla 1. Modificaciones a los nombres y funciones de la Policía Federal en períodos presidenciales (México).

Periodo presidencial	Nombre de la institución	Fecha de creación
Ernesto Zedillo Ponce de León	Policía Federal Preventiva	4 de enero de 1999
Vicente Fox Quezada	Agencia Federal de Investigación	1 de noviembre de 2001
Felipe Calderón Hinojosa	Policía Federal	1 de junio de 2009
Enrique Peña Nieto	Gendarmería Nacional	En proceso de inicio

Fuente: Elaboración propia con datos de [www.secretariadodeejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadodeejecutivosnsp.gob.mx)

La tabla anterior muestra de manera simplificada, cómo cada Presidente ha modificado a las instituciones de policía, lo que ha ocasionado falta de continuidad en las políticas de seguridad y por ende poca posibilidad de consolidar modelos de actuación y eficiencia por parte de los policías, tanto para la investigación como para la prevención de los delitos y la violencia.

### 3. Los cambios al interior de la policía

Los cambios significativos en la policía sin duda parten desde dentro de la institución. El objetivo es que, independiente del director en curso, existan elementos que permitan ser perfeccionados y evaluados.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>12</sup> plasma en su estrategia número 1.3.2. que una de las líneas de acción es: "Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía". Originalmente el Comisionado Nacional de Seguridad (Manuel Mondragón) tenía pensado crear un cuerpo de Gendarmería donde militares y marinos fueran parte esencial, pero por diferentes

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <http://pnd.gob.mx/>

<sup>13</sup> A la fecha no hay claridad de cuál es el modelo de Gendarmería que tiene planificado el Gobierno Federal, además existe un aparente conflicto de intereses entre la Comisión Nacional de Seguridad, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Para mayor información véase "Emiten convocatoria para aspirantes a integrar la gendarmería nacional", en La Jornada, 27 de septiembre de 2013. <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/27/politica/016n1pol>

motivos aún no queda claro si este cuerpo de policías será creado<sup>13</sup>. Nuevamente queda reflejada la falta de una política pública clara en la función y desempeño de la policía.

La estructura de la organización interna de la policía contiene muchos elementos que se manifestaban en el libro de Michel Foucault "Vigilar y Castigar"<sup>14</sup>, desde la idea del castigo en diferentes formas para "disciplinar". En muchos casos, los policías únicamente cumplen órdenes de sus mandos superiores y si no son cumplidas o son cuestionadas, reciben castigos de diferente índole, como arrestos, disminución de su salario, mayor carga de trabajo en lugares conflictivos, entre otros, lo que afecta la dignidad de éstos.

Otro de los factores que determinan la actuación de los policías son los costos y beneficios. Las instituciones de policía funcionan de la misma forma que una organización empresarial, ya que los policías actúan de acuerdo a los costos y beneficios que van a obtener no sólo en lo económico, sino costos en tiempo. Establecen condiciones mínimas para que la organización sobreviva independientemente de los cambios de Gobierno.

*"Las policías se organizan como firmas, con las mismas metas de aquellas de un cartel que busca maximizar la renta, cuyas metas son producir una porción adicional de ingreso tanto del presupuesto y los recursos públicos como de otras actividades ilegales" (Alvarado, 2011: 221).*

Los policías obtienen beneficios legales y algunas prestaciones, no obstante muchos policías consiguen ingresos por controlar o regular las acciones criminales en determinados barrios en donde ellos actúan y fabrican delincuentes cuando es necesario para cubrir la cuota institucional que se les pide. En el caso más extremo existen policías que tienen carreras delincuenciales, o incluso son jefes de grupos delictivos, es decir, muchos policías se desarrollan en dos líneas paralelas, la legalidad y la ilegalidad, a partir de los costos y beneficios de su labor cotidiana. Esto nos permite entender un aspecto de la complejidad del trabajo policial, siendo sólo una pequeña parte del rompecabezas.

#### 3.1. Capacitación

Un problema en la capacitación policial en el caso mexicano es que el desarrollo y evaluación de una currícula policial depende de decisiones políticas más que de metodologías educativas con rigor académico. El número de policías capacitados depende en gran medida de la necesidad de cumplir con los objetivos institucionales. A la fecha no existe un criterio legislado (es decir que no sea cambiante de acuerdo al director de turno) para el modelo de policía, y tampoco hay criterios fijos de selección, perfil e ingreso de la policía.

<sup>14</sup> En referencia al libro donde Michel Foucault expone la idea de las formas de castigo a través de la historia y los mecanismos de vigilancia en las cárceles. En la policía existen mecanismos de castigo que no necesariamente son legales, incluso no sólo por desobedecer órdenes sino por cuestionarlas. En muchos casos, estos castigos (arrestos, pago de cuotas, servicios personales para los jefes, etc.) violan derechos humanos de los policías y crean un espacio laboral contradictorio con la función policial.

Y el tema, quizás el más preocupante, es que el periodo de los cursos de educación para formar policías está determinado en función de cumplir los objetivos que la institución ha definido. Por lo tanto, si es necesario reducir la calidad y cantidad de cursos y tiempo de éstos para que egresen tres generaciones de policías en un año, los cursos se reducen.

Si bien es cierto que han existido buenas intenciones para ampliar los cursos, sobre todo en materia de derechos humanos y en seguridad ciudadana, lo cierto es que no existe un modelo de educación a largo plazo.

En un artículo sobre capacitación policial se muestra la serie de transformaciones en los cursos de policía desde el año 2000 a 2007 y concluye:

*“Después de casi 30 años de diseñar, aplicar y evaluar los resultados obtenidos por los muchos cursos básicos impartidos, hoy no se cuenta con un curso modelo, ni con libros o apoyo pedagógicos didácticos propios de ese curso; y no existe un perfil de egresado acorde al perfil profesional de la función institucional” (Yáñez, 2010: 207).*

La mayoría de las escuelas de policía enseñan a sus alumnos derechos humanos, uso de la fuerza y participación ciudadana, los cuales son sólo algunos de los elementos que se dan como currícula en la policía, pero pocas veces se analizan los conflictos y las problemáticas que pueden vivir en una comunidad. Un policía puede identificar qué factores generan división y tensión en la comunidad, como, por ejemplo, la basura en un lugar específico, una calle donde existe mucha violencia y agresiones entre vecinos, disputas entre familias, tensiones constantes entre grupos de vecinos, problemas entre pandillas, etc. Identificar estos factores le ayudará con su labor cotidiana en espacios comunitarios.

Asimismo, pocas veces se analiza qué es lo que puede y qué es lo que no puede hacer la policía en situaciones de violencia. Ante una crisis de violencia, un policía actúa de acuerdo a criterios personales para detener en ese momento la expresión de violencia (peleas o riñas entre familias, pandillas, vecinos, etc.). Un policía actúa de acuerdo a su conocimiento empírico frente a una situación de crisis, pues no tiene herramientas de manejo de estas situaciones que vive diariamente y su actuación puede, en algunos casos, generar mayor daño psicológico por no tener los conocimientos mínimos que auxilien a las personas en crisis.

### 3.2. Investigación y prevención

En México no hay una cifra específica del número de policías. En general, estas cifras van cambiando de acuerdo a muchos factores institucionales y funcionales de la policía. Según informe del Gobierno el estado de fuerza de policías<sup>15</sup> es de 397.664, pero esta cifra no contempla el pequeño ejército de agentes de seguridad privada que se ha ido incrementando.

Tabla 2. Estado de Fuerza en México, 2013.

Estado de Fuerza Nacional (Operativo) en México, abril de 2013	
Policía Ministerial o Equivalente	29,243
Policía Estatal	202,274
Policía Municipal	166,147
<b>Total</b>	<b>397,664</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de [www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx)

La tabla anterior muestra la cantidad de policías que existen en la República Mexicana. Como se puede apreciar, no está clara la división entre la policía de investigación y prevención, y justamente esa falta de claridad tanto a nivel jurídico como a nivel institucional impide hacer una transformación de fondo de las funciones y atribuciones de la policía.

En pocas palabras, no hay claridad entre lo que debe hacer un policía con carácter preventivo o con carácter de investigación. Además en ninguno de los casos los cursos y la especialización van dirigidos en ese sentido, lo que tiene cierta lógica, pues no hay criterios institucionales de consolidación de modelos específicos.

En una investigación realizada sobre el modelo institucional de la policía investigadora, Yáñez, (2006) analiza el modelo de policía judicial que ha permeado a lo largo de la historia en México, reflexionando acerca del carácter científico de la policía de investigación:

*“Los principios de organización, gestión, control y evaluación deben ser puestos en función y correlación de objetivos de eficiencia de la gestión pública, de otra manera la ineficiencia y la corrupción dentro de la policía federal investigadora seguirá siendo vista como un problema técnico, ético, salarial, legal, moral y jurídico, pero sin tocar sus causas institucionales. Esta visión es la continuidad del viejo “Son los hombres los que fallan, no las instituciones”, y con ello las crónicas y ridículas purgas de las policías” (Yáñez, 2006: 183).*

En este sentido, una transformación en la policía implica no sólo tener buenos reglamentos y leyes, sino que realmente cambie la actividad y labor de la institución policial, para que sea efectiva al interactuar con las y los ciudadanos y para disminuir los delitos y la violencia.

Independientemente del número de policías que existan en México, un tema central que debe ser considerado en la reforma de la policía es la diferencia sustancial entre prevención e investigación. En ningún caso las y los policías están capacitados debidamente y las leyes que explican su función formal no quedan claras del todo. Un punto nodal es que las instituciones no tienen vinculación con las universidades para crear modelos de educación especializada para investigación policial y esto es en esencia porque las mismas instituciones no tienen un modelo de policía.

<sup>15</sup> Fuente: [www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx)

### 3.3 Medición de desempeño o evaluación de las prácticas policiales

La labor de la policía en su vida cotidiana es sumamente variable y cambiante, por ello una de las tareas imperantes para la reforma de ésta es tener claridad de los mecanismos de evaluación de desempeño o de prácticas laborales. Porque, además, ello permitiría disminuir en gran escala la serie de castigos ejercidos a ellos de manera subjetiva y discrecional.

La idea de las instituciones sobre la medición del desempeño, fundamentalmente, es cuantitativa, en función del número de detenciones o disminución de denuncias por delitos. Asimismo, se reproduce la idea de rendición de cuentas a partir de la realización de un informe que indica el número de acciones realizadas así como de las áreas que las componen (prevención del delito, derechos humanos, etc.).

72 La mayoría de las instituciones policiales en México tienen mecanismos de evaluación de desempeño, pero estas evaluaciones, por lo general, se basan en el número de detenciones, el tipo de detenciones (de alto impacto como el secuestro, crimen organizado, homicidio, etc.) y acciones sobresalientes (como por ejemplo rescatar a alguien en una situación crítica).

La función de la policía en México se encuentra dividida en dos grandes rubros, por un lado la investigación (policía ministerial, antes llamada judicial) donde la denuncia presentada es la que dará pauta a la investigación del delito y por otro lado la prevención, que puede ser la atención de casos encontrados fortuitamente en la calle y, en teoría, el acercamiento con la ciudadanía.

En resumen, la medición al desempeño se realiza en función de criterios basados en acciones de investigación o de prevención. Una propuesta sobre una canasta de indicadores sobre el desempeño policial, las prácticas sobresalientes, las malas prácticas y sobre la relación entre la policía y la sociedad pueden ser un elemento central en la reforma policial, Alejandra

Mohor (2008) hace un recuento sobre los posibles indicadores que deberían tener las instituciones de policía. Las áreas que la autora enumera para generar indicadores son las siguientes: Criminalidad y violencia, percepción de inseguridad, actividad policial, malas prácticas policiales, gestión institucional y relación policía - comunidad.

En resumen, no es posible pensar en una reforma policial que no incluya en su programa indicadores que permitan analizar el desempeño y evolución de la policía, así como la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad que brindan.

## 4. ¿Reforma o transformación de la policía?

La idea de una reforma policial en América Latina ha sido planteada por diferentes especialistas desde hace varias décadas. Más allá de apelar al origen del concepto, el elemento central es que la reforma policial busca crear una policía eficiente que responda a las necesidades ciudadanas.

Básicamente lo que busca la reforma es la profesionalización de la policía, crear un modelo proactivo de policía comunitaria, incluyendo capacitación, mejores condiciones laborales, ejercicio de sus derechos, vinculación con la ciudadanía, modernización del trabajo para la investigación de delitos, rendición de cuentas por parte de las instituciones y por parte de los policías y evaluación del desempeño de la policía para erradicar la corrupción, entre otras medidas.

Desglosar todo lo concerniente al tema de reforma policial<sup>16</sup> es extenso para este apartado, el punto central es que la palabra re-formar involucra en algún sentido volver a formar o cambiar algo, lo que conlleva necesariamente una modificación positiva. No obstante, en las instituciones de policía la esencia misma del trabajo obliga a reflexionar sobre la pertinencia de pensar en reformar una institución que ha permanecido y perpetuado su existencia independientemente de los gobiernos y gobernantes, que ha desarrollado formas discrecionales en su actuación y que de algún modo se ha visto beneficiada a través de acciones legales e ilegales en su vida cotidiana. Cambiar una institución que no ha sido concebida como algo que "debe ser" es quizá una de las limitaciones conceptuales de la idea de reformar a la policía.

Por otra parte, cabe preguntarse si el cambio que podría adquirir la policía no es más bien un proceso de transformación de la policía, como una constante de acuerdo a las dinámicas que viven las sociedades en diferentes contextos, un proceso que no atiende a modelos funcionalistas y más bien es parte de la complejidad de todo lo que involucra a la policía como un actor central en la seguridad ciudadana. Por ello es pertinente hablar de transformar a la policía porque esto parte desde la complejidad del fenómeno social y porque es un proceso de constantes cambios que siempre están en movimiento.

## 5. Reflexiones

I. Una de las limitaciones más evidentes y quizá la más compleja de la transformación de la policía es apelar a la "buena voluntad" de los directores y encargados de las instituciones públicas. Las instituciones públicas no requieren voluntades, requieren ser eficaces para el poder público. Un problema de fondo es que las instituciones de policía en México requieren crear modelos de policía que permitan continuidad y permanencia.

<sup>16</sup> Para mayor información pueden consultarse, Frühling (2003), L. Dammert y J. D. Bailey (2005), Salgado (2009), Villalobos (2009), Cano (2012), Seri Guillermina y Estévez (2013) entre otros.

II. La necesidad de obtener resultados institucionales más que entregar respuestas a los ciudadanos crea una especie de simulación de cambios y reformas policiales, no obstante estos cambios no son permanentes y los resultados son poco visibles.

III. Es necesario instaurar un proceso de educación, formación y capacitación de la policía con carácter permanente, con un plan de estudios claro y con un perfil universitario. Este es un paso central en la transformación de la policía.

IV. Erradicar, en la medida de lo posible, la corrupción de la policía se vuelve una tarea de tiempo completo, utilizando mecanismos efectivos para la aplicación de la ley ante hechos delictivos y de corrupción policial.

V. Un elemento central en la creación de instituciones democráticas es poder contar con mecanismos que permitan analizar el desempeño policial y promover un proceso de fiscalización de la modernización y la eficiencia de controles internos y externos, por ello resulta imperante contar con una canasta básica de indicadores que midan el desempeño policial.

VI. Es necesario pensar en la transformación de la policía en función de la complejidad de las dinámicas sociales: de la misma institución (como una institución con una visión empresarial, costos-beneficios, etc.), de las violencias y los delitos, de la percepción de la ciudadanía, de la interacción entre policías y ciudadanos y sobre todo del rol que debe jugar la policía en la realidad.

## 6. Bibliografía

Alvarado, A. (2009). La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina. *El Cotidiano*, Vol. 24. Núm. 153. México: Uam Azcapotzalco.

Alvarado, A. (2011) El tamaño del infierno: Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México. México: Edit. Colegio de México

Dammert, L., y Bailey, J. (Eds.) (2005). Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos. México: ILANUD/ FLACSO-Chile/ Siglo Veintiuno Editores.

Foucault, M. (2000). Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Editores Argentina.

Frühling, H. (2003). Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el Impacto? Recuperado de [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE). Recuperado de: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. Recuperado de: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>

Linz, J. y González de la Fe, T. (1990). Transiciones a la Democracia. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Recuperado de [http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion3/Linz\\_Transiciones\\_democracia.pdf](http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion3/Linz_Transiciones_democracia.pdf)

México Evalúa. Centro de análisis de políticas públicas. Recuperado de <http://www.mexicoevalua.org/>

Mohor, A. (2008). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago: CESC.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013). Incidencia Delictiva del Fuero Común 2013. Centro Nacional de Información. Recuperado de [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx)

Seri, G. y Estévez, E. (2013). Beyond Police Reforms: The Case of the Bonaerense, an (Un)Democratic Police Puzzle. Recuperado de: [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/4/1/3/5/6/pages413569/p413569-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/4/1/3/5/6/pages413569/p413569-1.php)

Urusquieta, M. (2010). Las relaciones entre Policías y Ciudadanos como un Factor de Inseguridad Ciudadana. *Boletín Más Comunidad Más Prevención*. (11). Pp. 14-22.

Yáñez, A. (2006). El modelo institucional de la Policía Federal Investigadora de México. México: Edit. INACIPE.

Yáñez, A. (2010). La política de capacitación básica de la Policía Federal de Investigación en México. En Arrellano, Efrén y Alvarado (Edit.). Políticas de seguridad públicas. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.



# GESTIÓN POLÍTICA DESDE LO LOCAL. CONSIDERACIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE CHILE

Felipe Fernández<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo describe la importancia de los gobiernos locales en el abordaje de la seguridad ciudadana, para posteriormente detenerse en la incidencia que han tenido las políticas públicas emanadas desde el nivel central en la manera en que se enfrentan los municipios a esta problemática.

En este sentido se realiza un breve recorrido por las políticas de seguridad ciudadana implementadas en Chile durante los últimos 25 años, abarcando desde el retorno a la democracia hasta la actualidad. Se describen las políticas y programas implementados en el país, analizando algunas de sus principales fortalezas y debilidades. Asimismo, se da cuenta del proceso de institucionalización desarrollado en la materia, desde la creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, hasta la puesta en marcha de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Palabras clave:

Seguridad ciudadana, Gobierno local, prevención, políticas públicas y participación ciudadana.

## Introducción

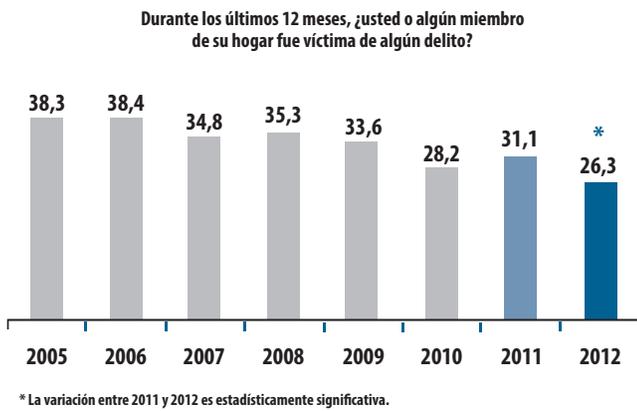
La seguridad ciudadana, entendida como *"La condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros"* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006: 35), se ha transformado en una de las problemáticas más preocupantes en toda América Latina (Lagos y Dammert, 2012). La delincuencia, la violencia y las pandillas figuran entre los problemas que generan mayor inquietud para los habitantes de la región, siendo el tema principal en 11 de los 18 países considerados por el Latinobarómetro (2011).

En el caso de Chile, la preocupación por la seguridad ciudadana es igualmente fuerte. De acuerdo al Estudio Nacional de Opinión Pública correspondiente a los meses de noviembre-diciembre del año 2012 (Centro de Estudios Públicos, 2012), la delincuencia, asaltos y robos figuran como el principal problema en el que debe enfocarse el Gobierno, con un 46% de las menciones. Si a esto se suma el 19% que obtienen las drogas, se alcanza un 65% de personas que revelan temáticas relacionadas con seguridad ciudadana. Este dato no hace más que confirmar una tendencia que ha mantenido a la seguridad dentro de las primeras menciones durante los últimos 20 años en Chile (Centro de Estudios Públicos, 2013).

Por otro lado, a pesar de que la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC, 2012) desarrollada por el Ministerio del Interior, a través del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), da cuenta de una importante baja en los hogares victimizados respecto del año anterior (33,6% el año 2011 versus 26,3% el año 2012), la percepción de inseguridad se mantiene estable en torno a un 40% de personas que cree que será víctima de algún delito en los próximos 12 meses (Encuesta Nacional de Seguridad Urbana - ENUSC, 2012).

<sup>1</sup> Psicólogo. Encargado de seguridad, Municipalidad de Estación Central, Santiago, Chile. felipefernandez@estacioncentral.cl

Gráfico 1: Total País. Total de hogares victimizados 2005-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de [www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx)

Gráfico 2: Total País. Percepción de exposición al delito 2008 - 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de [www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx)

Teniendo en cuenta la importancia dada a esta problemática por parte de la ciudadanía, resulta imprescindible para los gobiernos desarrollar políticas públicas tendientes no sólo a la reducción de los delitos y las violencias<sup>2</sup> sino que de manera especial, a que el impacto de ellas se vea reflejado en la mejora de la percepción de seguridad, considerando que se trata de un fenómeno complejo y multicausal que no se resuelve únicamente desde el nivel central o con medidas de control policial.

En la misma línea, diversos autores coinciden en el rol protagónico de los municipios en el abordaje de la seguridad ciudadana "Los gobiernos locales pueden estar más cerca de las necesidades ciudadanas. Y la seguridad es claramente una necesidad muy sentida". (Mockus, 2007: 120).

Debido a ello es que el objetivo del presente artículo consiste en describir las políticas de seguridad ciudadana implementadas en Chile durante los últimos años desde el nivel central, para después analizar su vinculación, coordinación e integración con los gobiernos locales en su diseño y aplicación. Específicamente, se realiza un breve resumen respecto de la importancia de los gobiernos locales en el abordaje de la seguridad ciudadana, para posteriormente, analizar el caso de Chile desde el retorno a la democracia.

## 1. El rol de los gobiernos locales en el abordaje de la seguridad ciudadana

Diversos autores y estudios (Pretella y Vanderschueren, 2003; Blanco, 2005; Lunecke, 2005; Munizaga, 2010; Trujillo y Arévalo, 2011) otorgan un rol fundamental a los gobiernos locales en el abordaje de la seguridad ciudadana. De hecho, los municipios presentan múltiples ventajas comparativas en el diseño y aplicación de políticas de seguridad, en tanto se encuentran en un nivel de mayor proximidad con la ciudadanía, aspecto que les permite reconocer los principales problemas que les aquejan y, sobre todo, identificar los recursos y potencialidades para enfrentarlos. En este sentido, una política de seguridad descentralizada permite observar e identificar, de manera más precisa, las necesidades de las personas que viven en el territorio. Asimismo, en el nivel local se hace más sencillo reunir a los diversos sectores (públicos y privados, civiles y policiales) que se ven directamente afectados por las problemáticas presentes. Además, probablemente, poseen las herramientas para su solución. Ahora bien, una gestión descentralizada requiere de enormes esfuerzos a nivel local para lograr un abordaje pertinente y riguroso de los problemas que afectan a la ciudadanía. Se requiere de un trabajo arduo a partir de una metodología que considere "la elaboración de un diagnóstico de las condiciones y causas de inseguridad y de las respuestas vigentes a este fenómeno; la creación de una "Coalición para la prevención"; la elaboración de una estrategia local y de un plan de acción detallado; la implementación de las medidas de prevención; la institucionalización del mecanismo y de la alianza; el monitoreo y la evaluación de dichas actividades" (Pretella y Vanderschueren, 2003: 224).

En este sentido, una buena estrategia se convierte en una "carta de navegación" que identifica problemas y fija prioridades entre ellos, define responsabilidades y distribuye los recursos para su abordaje (Blanco, 2005).

Sin embargo, estos esfuerzos resultan fructíferos en la medida en que los actores comienzan a involucrarse y entender que desde su ámbito de acción son responsables de la seguridad del territorio y que, por lo tanto, la co-producción de seguridad es beneficiosa para todos.

En síntesis, aquellas estrategias y políticas de seguridad que incorporan la participación del Gobierno local, la comunidad y las policías, y cuentan con apoyo a través de recursos y competencias de nivel central, poseen un mayor grado de éxito (Lunecke, 2005).

En el caso de Chile, respecto del rol que tienen las municipalidades en el tema de la seguridad ciudadana, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 19.695) indica que a éstas les corresponde "el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política" (Art. 4, letra J).

<sup>2</sup> Ya que como se observa en los datos entregados por la ENUSC, no necesariamente existe una relación directa entre la reducción de la victimización y la percepción de temor experimentada por la ciudadanía.

En este aspecto, si bien la ley faculta a la municipalidad para intervenir en la materia, no incorpora, al momento de definir su organización interna, una estructura orgánica que permita posicionar el tema al interior del Gobierno local. En estricto rigor, no existe a nivel local un referente en la estructura orgánica de las municipalidades del país que permita tener una contraparte común capaz de administrar recursos humanos, insumos, técnicos o financiamiento en las distintas comunas.

A pesar de ello, se pueden apreciar en Chile algunos avances en materias de seguridad ciudadana, los cuales son descritos a continuación.

## 2. Seguridad ciudadana en Chile

### 2.1. De la seguridad interior a la seguridad ciudadana

Hasta fines de los años '80 las políticas de seguridad desarrolladas por la dictadura militar estaban destinadas a mantener el control del país, siendo uno de sus principales objetivos resguardar el orden interno de la nación, por medio de la erradicación de movimientos políticos y sociales disidentes que pudieran poner en riesgo la legitimidad del Gobierno militar (Dammert, 2003). Desde este punto de vista, la atención estaba centrada mucho más en la violencia política y el orden interno que en los delitos contra la propiedad.

Considerando esto, el rol de la ciudadanía estaba restringido al cumplimiento de normas que aseguraran la subordinación al régimen imperante (Canales y Loiseau, 2003), con unas policías fuertemente militarizadas y dependientes del Ministerio de Defensa (Águila y Maldonado, 1996, en Dammert, 2003).

### 2.2. El retorno a la democracia.

Con el retorno a la democracia la seguridad se transformó en un tema de alta preocupación para la ciudadanía. El aumento en las tasas de denuncia por delitos violentos, la extrema politización de la temática y la presencia de temas asociados a la delincuencia en los medios de comunicación empezaron a centrar el interés de la opinión pública en esta materia (Dammert, 2005).

Los primeros años del Gobierno democrático estuvieron marcados por el interés de avanzar en asuntos como la desmilitarización de las policías, el acercamiento de éstas a la comunidad y la limitación de las fuerzas armadas en la toma de decisiones. Se trabaja en el fortalecimiento de una institucionalidad que posicione los temas de seguridad en el Ministerio del Interior (Canales y Loiseau, 2003). En este contexto se crea el CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes) en el año 1990 y la DISIPI (Dirección de Seguridad Pública e Informaciones) en 1993, que tiene como función coordinar las actividades de seguridad pública interior (Green e Illanes, 2005).

Además, en el año 1994 se genera un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que no fue promulgado oficialmente pero que establecía una serie de medidas dirigidas a mejorar la gestión de las policías y la coordinación entre instituciones. Sin embargo, las fuertes tensiones existentes aún entre lo político y lo militar no permitieron avanzar prácticamente en ninguna de esas medidas (Dammert, 2003; Canales y Loiseau, 2003).

Respecto al rol de la ciudadanía también comienza a generarse un cambio pues se trata de incorporar (aún de manera incipiente) a la comunidad en proyectos y programas de prevención del delito. Iniciativas como el Programa de Seguridad Vecinal (1993) o los Comités de Seguridad Vecinal (1995) ponen el acento en el rol de los ciudadanos en la prevención (Canales y Loiseau, 2003). Desde este punto de vista, si bien las iniciativas emanan desde el nivel central, su objetivo comienza a ser fortalecer las redes locales existentes (Dammert, 2003).

### 2.3. La división de la seguridad pública y el programa Comuna Segura.

En el año 2001 se crea la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, teniendo como principal tarea desarrollar e implementar políticas de seguridad ciudadana. Además, debe generar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros y favorecer el trabajo preventivo con énfasis en la participación comunitaria (Dammert, 2003). Junto a ello se crea el programa "Comuna Segura compromiso 100", a través de un convenio entre el Gobierno de Chile, la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), que tiene como principal finalidad fortalecer la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y control de la delincuencia mediante la aplicación de soluciones locales, esto es, que emerjan de la propia comunidad a partir del diagnóstico que se realice (Fundación Paz Ciudadana, 2002). Para llevarlo a cabo se pretende transferir conocimientos y metodologías al nivel local a través de la figura de un experto (Secretario Técnico), la conformación de un Concejo Comunal de Seguridad Ciudadana (Municipio-Comunidad-Policías) y la entrega de recursos a través de fondos concursables de iniciativas de prevención para organizaciones sociales (Fundación Paz Ciudadana, 2002).

Esta modalidad de asignación de recursos fue variando con el paso del tiempo ya que luego de una evaluación por parte del Ministerio del Interior, se observa que muchas de las organizaciones sociales que se adjudican fondos no cuentan con las competencias mínimas para la ejecución y administración de los recursos, lo que sumado a la heterogeneidad de las iniciativas y el bajo monto asignado a cada una, hace que el impacto sea muy limitado (Frühling y Gallardo, 2012).

Junto con los cambios en la modalidad de asignación de los recursos, este programa fue ampliando su cobertura llegando a 86 comunas en el año 2006, cuando fue reemplazado por el programa Plan Comunal de Seguridad (Frühling y Gallardo, 2012).

Respecto de su focalización, se utiliza un índice de vulnerabilidad social delictual que aglutina variables como escolaridad, consumo de drogas, indigencia, sumado a análisis delictual y población total comunal, para poder llegar a aquellas comunas donde es más necesaria la asignación de los recursos (Lunecke, 2005).

En términos analíticos, el programa Comuna Segura se constituye como una interesante estrategia para posicionar el tema de la seguridad ciudadana en los gobiernos locales. De algún modo, comienza a abrir el camino hacia una concepción más sistémica de la seguridad en el país, incorporando a la sociedad civil, a los privados y a diversos servicios, que hasta entonces no se percibían a sí mismos como socios estratégicos de una política de seguridad.

## 2.4. Hacia una estrategia nacional de seguridad ciudadana

En el año 2003, el Gobierno convoca a un foro de expertos con el propósito de generar una política de Estado en materias de Seguridad ciudadana. El primer paso es la formulación de un diagnóstico o línea de base que sirva como insumo para el posterior debate en torno al abordaje de la problemática (Foro de expertos en seguridad ciudadana, 2004).

Un segundo paso es la formulación de la Política Nacional de Seguridad del año 2004, que traza un horizonte estratégico para el abordaje de la seguridad, considerando temáticas de prevención social y situacional del delito, reducción de la violencia intrafamiliar y el temor, así como también el control, entre otros (Mertz, 2005). Del mismo modo proporciona criterios generales para su puesta en marcha, tales como eficiencia y coherencia, focalización, territorialidad, co-producción de la seguridad, participación ciudadana, integralidad, gradualidad, igualdad, seguimiento y evaluación (Ministerio del Interior, 2004).

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien esta política significa un importante avance en tanto considera la opinión de expertos en el tema, surge sobre la base de un diagnóstico y considera el fenómeno de manera amplia, aún se constituye como un marco general, ya que no define metas, plazos ni encargados específicos de cada una de las temáticas propuestas. A propósito de esto se comienza a realizar un trabajo en comisiones más pequeñas, con el objetivo de definir una política que permita avanzar en el establecimiento de metas y actores clave para cada uno de los temas propuestos.

En el año 2006 se publica la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que recoge parte importante de los valores planteados por su antecesora, pero que avanza en la definición de metas y actores en los distintos niveles (nacional, regional y local). Esta estrategia se plantea 6 ejes de trabajo, los cuales son: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación y reinserción y asistencia a víctimas (Ministerio del Interior, 2006). En cada uno de ellos se traza metas y define responsables.

Además, haciendo caso a los principios orientadores que se plantea (integralidad, focalización, coordinación, territorialidad, participación ciudadana y seguimiento y evaluación), define la generación de un plan integral que considere planificaciones a nivel local, regional y nacional.

En términos de la oferta programática, esta estrategia recoge los aprendizajes del programa Comuna Segura, introduciendo transformaciones destinadas a fortalecer el rol de los municipios, ya no sólo en la adjudicación y seguimiento de las iniciativas, sino que orientado a la formulación de diversos tipos de proyectos para su aplicación en el nivel local.

Para ello se generan planes comunales de seguridad pública, sobre la base de diagnósticos locales que permitan priorizar líneas de acción entre una variedad de tipologías emanadas desde el nivel central (prevención social, situacional, rehabilitación y asistencia a víctimas, entre otros).

En este sentido, el protagonismo y la responsabilidad de los municipios aumenta, pues la asignación de los recursos es directa a través de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), que están destinados a financiar proyectos en las líneas priorizadas por el diagnóstico y sancionadas por el Concejo Comunal de Seguridad. Uno de los principales aciertos de esta estrategia es el esfuerzo por avanzar hacia una descentralización de las políticas en materias de seguridad, en tanto consideran el rol de los municipios y la comunidad en la toma de decisiones al momento de invertir.

Del mismo modo, se desarrollan desde el nivel central orientaciones técnicas que permiten guiar las intervenciones que se llevarán a cabo, herramientas que sirven de sobremanera en aquellos municipios que tienen menores niveles de capacidad técnica instalada.

Sin embargo, una de sus principales limitaciones está en la demora del traspaso de los recursos a los municipios, que no permite dar continuidad a las intervenciones y dificulta la mantención de los equipos profesionales que se conforman. Además, líneas como la de prevención de la violencia escolar no alcanzan a ajustarse al calendario de la entrega de los fondos, haciéndolas en algunos casos inviables.

## 2.5. El plan Chile Seguro y la nueva institucionalidad

Durante el año 2010 se genera la política de seguridad que se encuentra vigente hasta hoy en día. El plan Chile Seguro es la propuesta del nuevo Gobierno para abordar la seguridad ciudadana en Chile, el cual viene acompañado de la formalización de una institucionalidad que sirve como soporte para la implementación de las políticas públicas en esta materia. La Subsecretaría de Prevención del Delito señala: *"Será el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinserter socialmente a los infractores de ley"* (Ley 20.502: Art. 12). En términos generales, el plan Chile Seguro considera ejes de

trabajo similares a los propuestos con anterioridad: Prevenir (prevención social), proteger (prevención situacional), sancionar, apoyar (a las víctimas) y rehabilitar (a quienes han cometido delitos). Además, la información y la ejecución territorial son considerados criterios transversales a estos 5 ejes (Ministerio del Interior, 2010).

Uno de los principales énfasis de este plan está en lo cuantitativo, en tanto pretende potenciar la medición e impacto, ya que considera que las políticas anteriores no demuestran efectividad en la reducción del delito (Fruhling y Gallardo, 2012). En esta línea, se plantea metas concretas en la reducción de la victimización.

En cuanto al abordaje, a nivel local cambia la unidad de intervención desde la comuna al barrio (programa Barrio en Paz Residencial y Comercial), en un intento por focalizar de mejor manera las iniciativas. Con esto, desaparece progresivamente la figura del secretario técnico como referente en el municipio y es reemplazado por la figura de un coordinador de barrio, que es contratado directamente desde el Ministerio del Interior.

La intervención barrial en sectores residenciales busca realizar una intervención estable por un periodo de 3 años, elemento que facilita de alguna manera proyectar acciones más a largo plazo que lo que se podía hacer con los FAGM, que tenían una duración limitada. Sin embargo, los problemas administrativos y los retrasos en la transferencia de los recursos persisten, por lo que nuevamente se producen interrupciones entre los proyectos de un año y otro.

Este cambio en la unidad de intervención y el reemplazo del secretario técnico comunal por el coordinador barrial (dependiente directamente del Ministerio del Interior) constituye un retroceso respecto de la descentralización de la política pública en materias de seguridad, en tanto se desarticula la orgánica existente hasta el momento, que lentamente se había ido posicionando en las comunas focalizadas.

Al situar la intervención en el barrio, si bien se logra abordar la seguridad ciudadana en sectores más acotados, se desincentiva la discusión respecto de la realidad comunal.

Finalmente, al cambiar la forma de asignación de recursos desde una focalización hacia aquellas comunas con mayores niveles de conflictividad, por un fondo concursable (Fondo Nacional de Seguridad Pública), se corre el riesgo de que municipios con altos niveles de victimización y/o vulnerabilidad no se adjudiquen recursos debido a que otras instituciones formulen mejores proyectos (tales como universidades, ONGs o centros de estudios).

### 3. Consideraciones finales

Luego de esta breve revisión de las políticas públicas en materias de seguridad ciudadana implementadas en Chile durante los últimos 25 años, es posible observar, en primer lugar, un significativo avance en la institucionalización de la seguridad ciudadana en el país. La creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública revela el abordaje de la seguridad desde las más altas esferas o

estamentos del Estado. Además, la existencia específica de una Subsecretaría de Prevención del Delito, da cuenta del éxito de las políticas que posicionaban entre sus énfasis principales el dotar al Estado de una orgánica responsable de la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia, con acento en la prevención. En cuanto a los gobiernos locales, también se han observado importantes avances. En primer lugar, resulta innegable que los municipios han ido adquiriendo con el paso de los años un rol protagónico en el tratamiento de la seguridad ciudadana.

Si bien han existido avances y retrocesos en los niveles de autonomía en la toma de decisiones respecto a las iniciativas a implementar y las modalidades en la asignación de recursos, es indudable que el municipio es, por lo menos, un socio estratégico y un agente protagónico, tanto en la transferencia de información respecto de las problemáticas existentes y la implementación de las iniciativas propuestas desde el nivel central, como en la formulación de iniciativas significativas en el territorio y en la retroalimentación con los órganos centrales.

En cuanto a los desafíos es importante señalar que aún queda mucho camino por recorrer. Así como se avanzó en la generación de una estructura orgánica a nivel de Estado, es importante generar una orgánica local capaz de dialogar con el nivel central.

De hecho, la precariedad en la estructura municipal existente queda en evidencia con la paulatina desaparición de los secretarios técnicos de seguridad ciudadana, aspecto que se convierte en una falencia al momento de querer generar un diálogo entre el Gobierno central y los municipios, ya que en cada comuna puede existir –o no– un interlocutor o una unidad preocupada del tema.

Aunque durante los últimos años se ha avanzado en algunas comunas del país en la formación de departamentos, direcciones o unidades de Seguridad Ciudadana, su formación tiene que ver más con la visión y la voluntad política del Alcalde en el momento de su creación, que con una política de Estado que facilite la formulación y aplicación de diferentes estrategias a nivel local. Es por ello que se hace indispensable avanzar hacia mayores niveles de institucionalización.

## 4. Bibliografía

Blanco, J. (2005). "Hacia una política antidelictual local". Revista Paz Ciudadana, pp. 12-14. Recuperado de [http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-09-07\\_Hacia-una-pol%C3%83%C2%ADtica-antidelictual-local.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-09-07_Hacia-una-pol%C3%83%C2%ADtica-antidelictual-local.pdf)

Canales, B y Loiseau, V. (2003). "Visiones acerca de la Seguridad Ciudadana en Chile". Recuperado de: [http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro283.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro283.pdf)

Centro de Estudios Públicos (2012). Encuesta Nacional de Opinión Pública, noviembre-diciembre. Recuperado de: [http://www.cepchile.cl/1\\_5197/doc/estudio\\_nacional\\_de\\_opinion\\_publica\\_noviembre-diciembre\\_2012.html#.Uf8j7awkVQI](http://www.cepchile.cl/1_5197/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_noviembre-diciembre_2012.html#.Uf8j7awkVQI)

Centro de Estudios Públicos (2013). La perspectiva del tiempo en ocho preguntas. Recuperado de: [http://www.cepchile.cl/graficos\\_EncCEP/graficos\\_PersTiempo.htm](http://www.cepchile.cl/graficos_EncCEP/graficos_PersTiempo.htm)

Dammert L. (2003) "El Gobierno de Seguridad en Chile 1973 - 2003". En Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos, I. Municipalidad de Valparaíso, Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", Programa URB-AL, pp. 259 - 282.

Dammert, L., (2005). "Las políticas públicas en materias de seguridad ciudadana en Chile". Recuperado de: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20090623122100.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090623122100.pdf)

Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. (2004). Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Recuperado de: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20090612135523.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090612135523.pdf)

Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). "Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente". Revista INVI (Santiago de Chile), Vol 27 (74). Pp 149-185.

Fundación Paz Ciudadana (2002). Comuna segura compromiso 100: documento descriptivo Fase 1 - 2001. Recuperado de: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20100217164946.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100217164946.pdf)

Green, P.e Illanes, I. (2005). "Delincuencia 1990-2005: Evaluación Crítica y Propuestas". Recuperado de: [http://www.lyd.org/wp-content/files\\_mf/sip91delincuencia19902005pgreeniillanesagosto2005.pdf](http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/sip91delincuencia19902005pgreeniillanesagosto2005.pdf)

Lagos, M. y Dammert, L. (2012). La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina. Recuperado de: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 18.965. Texto refundido (2002)

Ley 20.502 (2011). Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales.

Lunecke, A. (2005). "Prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura". En Dammert, L. y Paulsen, G. "Ciudad y Seguridad en América Latina". Santiago de Chile: Flacso. Pp 151 - 172.

Mertz, C. (2005). "Las políticas públicas en materias de seguridad en Chile". En Revista Paz Ciudadana: Santiago de Chile. Recuperado de: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20090623122100.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090623122100.pdf)

Ministerio del Interior (2004). Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Ministerio del Interior (2006). Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Ministerio del Interior (2010). Plan Chile Seguro.

Ministerio del Interior - INE (2012). Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. Gobierno de Chile.

Mockus, A. (2007). Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana. En: Ciudades seguras para convivir. San Salvador: PNUD, pp. 117-168.

Munizaga, A. (2010). Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito. En Conceptos, N 15. Recuperado de: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20100603155253.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100603155253.pdf)

Prettela, L. y Vanderschueren, F. (2003). "Ciudad y Violencia. Seguridad y Ciudad". Recuperado de: [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1843\\_95496\\_cepil.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1843_95496_cepil.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Venciendo el temor. (In) Seguridad ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Costa Rica, 2005. San José C.R.: PNUD 2006. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/costarica/name,3342.es.html>

Trujillo, L. y Arévalo J. (2011). Gestión municipal de la prevención en seguridad en barrios vulnerables: su articulación con el nivel central de Gobierno, un factor clave. En Revista Conceptos N 23. Recuperado de: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20110915160212.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110915160212.pdf)

# GESTIÓN POLÍTICA DESDE LO LOCAL: LA EXPERIENCIA DE ARGENTINA<sup>1</sup>

Lic. Geraldine Oniszcuk<sup>2</sup>

## Resumen

La gestión política de la seguridad pública es en Argentina, así como en América Latina, uno de los principales desafíos de los procesos de reconstrucción democrática. El encuadre de las políticas de seguridad en tanto componentes de la restauración de las democracias latinoamericanas reflejan los avances alcanzados en términos de: a) conducción política de los dispositivos de control estatal en los territorios; b) capacidades operativas de la gestión estatal, y c) construcción de las relaciones entre Estado y sociedad en relación con el estricto respeto de los derechos humanos.

La cuestión de la inseguridad y la gestión de las conflictividades sociales ganaron terreno en la agenda pública de manera concomitante a la reconstrucción democrática. Los países latinoamericanos se enfrentan al desafío de abordar el creciente fenómeno de la inseguridad a través de la promoción de modelos de gestión que prevengan los conflictos que se expresan en los territorios.

En este artículo intentaremos contribuir al análisis de la gestión local de la seguridad mediante de la presentación de las principales características del proceso de promoción de estas políticas en Argentina y la observación de la articulación política entre las jurisdicciones nacionales y sub-nacionales en ese contexto.

Palabras clave:

Federalismo, descentralización policial, prevención, derechos humanos y seguridad democrática.

## Introducción

La cuestión de la seguridad y el abordaje de las conflictividades sociales se han constituido en América Latina como parte de las principales preocupaciones de los gobiernos centrales y locales.

Esta situación responde al creciente interés de la ciudadanía, que se siente insegura y desconfía de la institución policial, así como también a los desafíos que supone implementar políticas integrales que logren abordar con éxito este fenómeno (Kessler, 2009).

Asimismo, la conducción de las instituciones policiales a través de políticas de seguridad ciudadana es una de las principales cuestiones que deben afrontar los gobiernos latinoamericanos en sus procesos de profundización democrática. La participación activa de las instituciones policiales en la represión, control poblacional y violaciones de los derechos humanos llevados a cabo por las últimas dictaduras militares ha logrado que penetren en estas instituciones prácticas autoritarias que ponen en riesgo estos procesos de democratización y el éxito de las iniciativas que se impulsan para controlar el avance del delito.

Entre las políticas que se proponen para revertir este escenario complejo, nos concentraremos en analizar la cuestión de la descentralización y las políticas de prevención local del delito. Más allá de la aceptación con la que cuenta esta estrategia de intervención, como con todo modelo de gestión, resulta oportuno contextualizar las circunstancias en las que se buscan implementar estas medidas y las garantías que se ofrecen para que la promoción de modelos descentralizados efectivamente garanticen mejores resultados en la prevención del delito y la violencia.

En particular, en este artículo buscaremos dilucidar a través del análisis de la situación de Argentina, los roles que pueden tomar los distintos niveles de Gobierno para la implementación de estos modelos de gestión de la seguridad. En una primera instancia, presentaremos

<sup>1</sup> Este artículo contó con la colaboración de la Lic. Rocío Rodríguez Fortes y del Lic. Matías Giannoni.

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se encuentra a cargo de la coordinación de articulación con el ámbito judicial en materia de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Nación. Es investigadora y colaboradora de Generación Política Sur y de La Fábrica Porteña. geraldine.oniszcuk@gmail.com

el sistema de seguridad interior y la incidencia de la estructura federal en la descentralización policial. Luego, observaremos las estrategias de coordinación desarrolladas por el Estado Nacional para homogeneizar los estándares de actuación entre las distintas provincias. Destacaremos el sentido de las políticas que se promueven y los mecanismos institucionales en los que se insertan.

Finalmente, analizaremos los debates políticos en torno a la descentralización y autonomía policial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Intentaremos observar las dificultades que pueden acarrear estos tipos de reformas, así como también las precauciones que deben considerarse para garantizar el respeto de estándares mínimos en materia de seguridad democrática.

## 1. El sistema de seguridad interior en Argentina

Dada la estructura federal del Gobierno, el sistema de seguridad interior se compone por las Fuerzas Federales y por las 24 policías provinciales que tienen a su cargo las tareas de prevención, conjuración del delito y auxilio de la justicia en cada territorio provincial. La estructura, capacidad operativa, formación y orientación de las políticas públicas dependen de las necesidades, objetivos y recursos disponibles en las jurisdicciones.

Nos encontramos frente a un escenario en el cual existen fuerzas provinciales con alrededor de 46 mil efectivos, como en la Provincia de Buenos Aires, y otras policías de 2.500 efectivos, como en la Provincia de Catamarca. Estas diferencias responden al peso poblacional de cada distrito y la situación relativa a los indicadores delictivos. Así, observamos que en la provincia de Buenos Aires, los 46 mil efectivos ofrecen una relación de alrededor de 294 habitantes por efectivo policial, mientras que en Catamarca los 2.500 integrantes de la fuerza provincial garantizan una relación de 132 habitantes por efectivo (Donadio, 2008). Por otro lado, las 4 fuerzas federales suman alrededor de 83 mil efectivos, representando el 40% del total de la fuerza policial que integra el sistema de seguridad interior<sup>3</sup>. El componente federal es entonces uno de los principales elementos que estructura al sistema de seguridad interior en Argentina.

Con el retorno de la democracia y la reconstrucción de la conducción política del sistema de seguridad, surgió en una primera instancia

<sup>3</sup> Las 4 fuerzas de seguridad federales son: la Policía Federal Argentina, que actúa con tareas de prevención en la Capital Federal; la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

<sup>4</sup> El sistema de seguridad interior tiene como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de la policía dirigido al cumplimiento de esas políticas (Artículo 6 – Ley 24.059).

<sup>5</sup> El accionar represivo de las fuerzas policiales nacionales y provinciales en la crisis de 2001 dejó un saldo de 33 muertos en el marco de manifestaciones públicas. En 2002, bajo la supervisión y control de las autoridades políticas de la provincia y de la Nación, la policía bonaerense fusiló a dos dirigentes sociales que se manifestaban en el Puente Pueyrredón, uno de los puentes que une la Provincia de Buenos Aires con la Capital Federal.

el desafío de establecer un nuevo marco normativo e institucional que permitiera delimitar las diferentes funciones de las fuerzas policiales respecto de las Fuerzas Armadas, así como también los parámetros de articulación de todas las instituciones policiales que integran el sistema de seguridad interior<sup>4</sup>. Este proceso requirió de un esfuerzo importante en términos de construcción de consensos. A diferencia de la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior aprobada en 1991 adoptó un modelo de ley convenio que requirió de la ratificación legislativa por parte de cada una de las provincias, lo cual culminó 12 años después de su aprobación a nivel nacional (Masquelet, 2006).

## 2. El rol del Gobierno federal en la promoción de políticas de seguridad democráticas

Consolidado el marco institucional en el cual se establecían las funciones y mecanismos de articulación entre el Estado Nacional y las provincias, y en respuesta al rol que tuvieron las fuerzas de seguridad en la crisis de 2001<sup>5</sup>, en la última década comenzaron a implementarse desde el ámbito nacional medidas orientadas a democratizar el ámbito de la seguridad pública, lo cual incluyó una batería de acciones destinadas al conjunto del sistema de seguridad interior. Reconociendo que la literatura sobre la gestión local de la seguridad suele centrarse en el análisis de casos y buenas prácticas, es de nuestro interés desarrollar en los párrafos que siguen las estrategias que pueden tender los Gobiernos centrales de países federales para promocionar en las jurisdicciones sub-nacionales políticas de seguridad basadas en una perspectiva de prevención, multiagencialidad y participación comunitaria<sup>6</sup>. En este sentido, analizaremos las medidas que fueron implementadas en términos de asistencia técnica, cooperación operativa y promoción de nuevos consensos federales en materia de gestión de la seguridad.

En asistencia técnica, en el año 2006 el Estado Nacional coordinó un primer diagnóstico sobre las políticas de seguridad en las provincias, el cual se volcó principalmente al análisis de los dispositivos de formación policial. Esta fase de análisis se impulsó en el marco del Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad (PRONACAP), una de las primeras iniciativas presentadas en el Consejo de Seguridad Interior para generar nuevos consensos sobre los paradigmas de formación policial en contextos democráticos (Masquelet, 2009). Esta línea de trabajo contribuyó en la construcción de nuevos vínculos entre fuerzas policiales y sociedad civil, y fue continuada a través de programas de capacitación para

<sup>6</sup> Sin intención de desconocerlas, al buscar analizar el conjunto del territorio nacional y la variada interacción entre las diferentes jurisdicciones, quedan por fuera de este estudio el análisis de las distintas reformas policiales y medidas orientadas al fortalecimiento de la prevención y modernización de la gestión policial que han desarrollado en los últimos años distintos gobiernos provinciales. Tampoco se incluyen en este trabajo las políticas del Ministerio de Seguridad de la Nación implementadas en la Ciudad de Buenos Aires respecto del accionar preventivo de las fuerzas federales, quedando por fuera de este trabajo el Plan de Participación Comunitaria y las políticas de prevención.

agentes policiales y funcionarios públicos sobre la prevención del delito desde el ámbito provincial y municipal<sup>7</sup>. Luego, con el objetivo de fortalecer las experiencias locales orientadas a la prevención integral del delito, entre 2008 y 2010 se desarrolló el programa "Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local", el cual consistió en el diseño e implementación de planes integrales de prevención del delito, de manera articulada entre los gobiernos nacionales, provinciales y municipales. Cabe destacar que estas herramientas, si bien se ofrecen al conjunto de las provincias, se implementaron y logran penetrar en aquéllas en las que cuentan con un interés específico por impulsar estas líneas de acción.

En términos de apoyo operativo, en el año 2009 se lanzó el Programa Integral de Protección Ciudadana, el cual brindó apoyo financiero a las provincias y municipios para la instalación de tecnología que permitiera mejorar la prevención y articulación distrital. En términos concretos, se dotó a los municipios de cámaras de seguridad, móviles de refuerzo y centros de monitoreo de alta tecnología. Este apoyo financiero se complementó mediante mecanismos de cooperación logística entre los distintos niveles de Gobierno para fortalecer las tareas de prevención en las zonas más conflictivas. Por solicitud de los gobernadores, se desplegó la Gendarmería Nacional en las provincias de Mendoza y Buenos Aires para fortalecer las tareas de patrullaje preventivo<sup>8</sup>. Esta medida fue acompañada por una serie de acciones para prevenir y sancionar posibles casos de abuso policial<sup>9</sup>. Este punto resulta fundamental para distinguir modelos de gestión policial democráticos orientados a la prevención del delito de políticas de seguridad que en el marco del policiamiento preventivo admiten prácticas autoritarias o discriminatorias que tienden a reducir su efectividad en el control del delito, aumentando los riesgos de las poblaciones vulnerables (Sain, 2009; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2012).

Paralelamente, en el marco del Consejo de Seguridad Interior se promovieron algunos consensos sobre prácticas policiales. En este sentido, se impulsó la adopción de 5 protocolos que buscan fijar los estándares mínimos para la actuación de todas las fuerzas policiales en la atención de las siguientes problemáticas: a) uso de la fuerza ante manifestaciones públicas; b) erradicación de policías y gendarmerías infantiles; c) rescate de víctimas de trata de personas; d) preservación de la escena del crimen; y e) evaluación psicológica a los postulantes y a las fuerzas policiales. En términos de adhesión de las provincias a los protocolos, aun si en general se alcanza el piso de 19 firmas, encontramos que ninguna cuenta con las 24 ratificaciones. Al observar las provincias que no estandarizaron los procedimientos policiales con el resto de las jurisdicciones, predominan Gobiernos locales opositores al Gobierno nacional.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en 2011 se desarrolló el curso virtual de formación a funcionarios municipales "Estrategias y políticas multiagenciales para la prevención del delito y la violencia en el ámbito local", del cual participaron representantes de 27 municipios. En 2012 se dictó el curso virtual para funcionarios provinciales "Gobierno político de la seguridad. Aspectos institucionales, legales y políticos", del cual participaron funcionarios provinciales de distintas áreas de gestión y de todas las regiones del país.

<sup>8</sup> Las primeras acciones se llevaron a cabo en la Provincia de Mendoza en 2007. En 2010 se lanzó el operativo Centinela para la Provincia de Buenos Aires, el cual continúa vigente.

El Consejo de Seguridad Interior, como órgano de coordinación, no cuenta con atribuciones ni un desarrollo institucional que lo habilite a tomar decisiones de carácter vinculante o que le permita supervisar la aplicación de los protocolos que son aprobados. En escenarios políticos favorables es posible avanzar mediante este marco institucional hacia cierta estandarización de procesos o promoción de políticas, pero el carácter descentralizado de la gestión de la seguridad habilita que las jurisdicciones que se oponen a los cambios o reformas propuestas mantengan sus estándares y no cooperen en el seguimiento de la aplicación de estas políticas.

La cuestión federal aparece entonces como una dimensión insoslayable para evaluar las oportunidades de aplicación de políticas de seguridad estandarizadas para todo el país. En efecto, como la literatura de la ciencia política ya ha señalado, aun en contextos nacionales democráticos los estados sub-nacionales pueden operar bajo una dinámica más autoritaria y frenar posibles procesos de reforma en las instituciones locales (Gibson, 2007; Salles Kobilanski, 2011). Por estos motivos, en contextos federales es indispensable analizar también el rol de los gobiernos centrales en la promoción de políticas de seguridad democráticas que incorporen entre sus principales objetivos la prevención integral del delito y permitan insistir en territorios que resisten las reformas o actualización de los modelos de gestión policial, sobre la viabilidad de estas medidas.

### 3. El área metropolitana de Buenos Aires: discusiones en torno a la descentralización y la prevención del delito

En el área metropolitana de Buenos Aires, la cuestión de la descentralización y la creación de policías municipales es uno de los temas centrales de las discusiones políticas<sup>10</sup>. Tanto los municipios del conurbano bonaerense como el Gobierno de la ciudad autónoma centran sus discursos públicos y acciones legislativas en la cuestión del control de las fuerzas de seguridad que operan en las jurisdicciones a su cargo.

En relación con el Gobierno de la Provincia y los reclamos de los

<sup>9</sup> Se destacan la supervisión política en materia disciplinaria y derechos humanos; la derogación de la regulación interna de las fuerzas de seguridad por la que se sancionaba a los funcionarios que hicieran denuncias internas, junto con la difusión masiva de una línea telefónica que tramita mediante el Ministerio de Seguridad irregularidades y abusos policiales y la revisión de normativas sobre facultades policiales de detención (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2012).

<sup>10</sup> El área metropolitana de Buenos Aires abarca la superficie que comprende las jurisdicciones de la ciudad autónoma –que es a su vez la capital federal– y los 24 municipios del Gran Buenos Aires que la rodean. Intervienen en el Gobierno del área metropolitana el Estado Nacional, por las funciones que aún no fueron transferidas a la ciudad, la Provincia de Buenos Aires y los distritos municipales previamente mencionados. En materia de seguridad, al ser un conglomerado urbano que concentra el 30% de la población del país -18 millones de habitantes-, también observamos la concentración de los principales delitos y conflictividades sociales.

intendentes, el debate en torno a las estrategias de control del delito exceden las acciones de prevención y se concentran en la cuestión de la descentralización de la policía provincial. La mayoría de los municipios que lo reclaman ya implementan otra batería de acciones para la prevención del delito, que se basan en recursos complementarios al policial<sup>11</sup>. Si bien existen varios proyectos en la legislatura bonaerense que abordan esta cuestión, analizaremos a continuación las dos posturas principales que responden a estas demandas, casi de manera antagónica.

El Gobierno provincial presentó un proyecto de Ley que crea Policías de Prevención, similares a las Policías Comunales existentes en los municipios menores a 70.000 habitantes, pero con alcance en los municipios más poblados. Se trataría de policías exclusivos para las tareas de prevención, diseñados por los municipios, pero manteniendo una conducción centralizada por parte del Gobierno provincial. La asignación de recursos materiales, económicos y humanos y queda supeditada a acuerdos anuales entre cada municipio y el Gobierno provincial, en función de la extensión geográfica, la cantidad de población y el índice de criminalidad del distrito.

Por otra parte, el partido Nuevo Encuentro presentó un proyecto que crea Policías Municipales para las jurisdicciones con más de 100 mil habitantes. Estas policías serían autónomas funcional y orgánicamente<sup>12</sup>. Se prevé el traspaso de competencias, bienes materiales, patrimoniales, recursos humanos y financieros desde el Poder Ejecutivo Provincial. Este proyecto, al proponer una descentralización casi total, incluye la creación de órganos municipales de coordinación con la provincia.

Ambos proyectos dan cuenta de la importancia de reestructurar el despliegue de la policía provincial, reconociendo la legitimidad de los intendentes para disponer institucionalmente del control de la policía que opera en su distrito. La diferencia principal reside en el margen de control operativo que busca retener el proyecto del Gobierno bonaerense a través de una negociación anual entre los municipios y el estado provincial, lo cual contrasta con el modelo de descentralización y coordinación posterior prevista por el segundo proyecto. Sin ingresar en el análisis de los incentivos y resistencias que activan cada uno de estos proyectos en el sistema político, en materia de seguridad pública este debate despierta algunos interrogantes interesantes. ¿Es viable en una provincia con 135 municipios disponer en algunos de ellos de la creación de policías autónomas y en otros de policías dependientes del Gobierno provincial? ¿Qué efectos tendría entre los integrantes de la policía bonaerense su reestructuración en múltiples policías que contarían con distintos sistemas de formación, conducción, etc.? ¿Cuáles son los riesgos de mantener un control centralizado y negociar los recursos para planificar las políticas en los municipios de manera anual?

<sup>11</sup> Son los casos, por ejemplo, de los municipios de Lomas de Zamora o de Morón, que sostienen foros vecinales para la elaboración de diagnósticos participativos sobre la situación delictiva, planes de alerta, corredores escolares, centros de monitoreo, renovaciones de los sistemas de alumbrado para mejorar la prevención situacional, entre otras medidas.

<sup>12</sup> Subsidiariamente propone subir a 100 mil habitantes el límite para poder adherir a la Policía Comunal.

¿Cómo se podría evitar que la descentralización se traduzca en descoordinación y superposición de soberanías situadas en un mismo territorio de manera competitiva? ¿Cuál de los dos modelos podría ofrecer mayores garantías para que la descentralización policial efectivamente represente mayor prevención integral?

El caso de la Ciudad de Buenos Aires, en donde una autonomía trunca permite que coexistan en tareas de prevención las Fuerzas Federales con una nueva policía local creada en el marco de un debate sobre la proximidad policial, nos permite observar algunas de las advertencias que se desarrollaron previamente. Desde su creación en el año 2008, la Policía Metropolitana ha atravesado distintos problemas vinculados con su conformación, estándares de actuación y débil promoción de políticas de participación y prevención. Por un lado, organismos de derechos humanos cuestionan la incorporación de agentes federales y de la policía bonaerense retirados que habrían sido desafectados por irregularidades en su desempeño<sup>13</sup>. Esta nueva fuerza ya se encuentra también entre las más agresivas en sus intervenciones, contando en 2013 con más de 76 personas heridas en el marco de desalojos violentos en espacios públicos (La Fábrica Porteña, 2013). Finalmente, se cuestiona que no fueron puestos en funcionamiento los mecanismos de participación comunitaria previstos en la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad.

De esta manera, observamos la importancia de analizar uno por uno los contextos en los que se promueve la creación de nuevas policías, así como también la necesidad de realizar un seguimiento de las acciones que efectivamente se terminan desarrollando en el marco de estas nuevas policías que tienen como objetivo prevenir el delito y la violencia en el ámbito local.

## 4. Conclusiones

A través de este artículo analizamos las políticas de prevención local del delito en Argentina, identificando los aportes que pueden realizar los distintos niveles de Gobierno y las dificultades que se encuentran en contextos federales para lograr homogeneidad entre las iniciativas desarrolladas, sembrando algunos interrogantes sobre las precauciones que deben tomarse en escenarios de mucha descentralización.

A nivel federal, observamos cuáles fueron las estrategias desarrolladas por el Estado Nacional para promover modelos de gestión policial orientados a la prevención integral del delito en todo el país. Si bien se están fomentando discusiones y consensos sobre los modelos de gestión de seguridad en las provincias, la estructura federal impone un claro límite para el accionar del Estado Nacional. Aun así, entendemos que los gobiernos centrales cumplen con una función fundamental en la legitimación de estas políticas y el acompañamiento

<sup>13</sup> Por ejemplo, el primer Jefe de la Metropolitana fue Jorge Alberto Palacios, quien se había desempeñado como Superintendente de Investigaciones de la Policía Federal, pero fue pasado a retiro cuando se lo imputó en la causa que investiga el atentado a la AMIA por encubrimiento. De acuerdo con el informe 2011 del Centro de Estudios Legales y Sociales, el 83% de los cargos jerárquicos de la Policía Metropolitana está compuesto por ex policías federales de los cuales un 80% comenzó sus tareas en la década de 1970.

de aquellos distritos que busquen profundizar la aplicación de modelos de gestión orientados a la prevención y a la participación. Luego, mediante de la presentación de los debates y los avances realizados en términos de descentralización de las policías en el área metropolitana, vemos que las situaciones coyunturales y los contextos institucionales nos ofrecen distintas precauciones a tener en cuenta. Aun si se reconoce reconocida que la descentralización y la mayor participación de los gobiernos locales en el diseño de las políticas de seguridad pueden enriquecer las políticas aplicadas, si éstas no se realizan en el marco de instituciones policiales democráticas y con un control político marcado por la perspectiva de los derechos humanos, los objetivos planteados pueden ser poco efectivos y, a su vez, aumentar los riesgos a los que se expone la sociedad.

## 5. Bibliografía

Centro de Estudios Legales y Sociales (2012). Derechos humanos en Argentina: informe 2012. Buenos Aires: Siglo XXI.

Donadio, M. (2008). Toma de decisiones y presupuesto de seguridad interior. En Marcela Donadio (Coord.). El presupuesto de seguridad interior. Actores y procesos (p. 23-122). Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gibson, E. (2007). "Control de límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos". En Desarrollo Económico – revista de ciencias sociales (Buenos Aires), vol. 47 (N 186), pp. 163-191.

Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.

La Fábrica Porteña (2013). La Policía Metropolitana, una máquina institucional de herir ciudadanos. Recuperado de: <http://lafabricaportena.com/seguridad/la-policia-metropolitana-o-la-maquina-institucional-de-hacer-heridos/#.Ue08m23DAqM>

Masquelet, H. (2006). El Consejo de Seguridad Interior y el esfuerzo nacional de la policía. En Secretaría de Seguridad Interior (Coord.). Cuadernos de Seguridad N° 1. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior.

Masquelet, H. (2009). La Dirección Nacional de Formación Profesional, Capacitación e Investigación en Seguridad Interior. En Secretaría de Seguridad Interior (Coord.). Cuadernos de Seguridad N° 9. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior.

Sain, M. (2009). El Leviatán azul. Policía y Política en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.

Salles Kobilanski, F. (2011). La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones de la ciencia política. En Ministerio de Seguridad de la Nación (Coord.). Cuadernos de Seguridad N° 14. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.



# DILEMAS POLÍTICOS EN TORNO A LA GESTIÓN LOCAL Y LA ARTICULACIÓN NACIONAL Y SUBREGIONAL DE INICIATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO EN CENTROAMÉRICA

Gerardo Pompilio Pérez Castillo<sup>1</sup>

## Resumen

El siguiente artículo presenta un análisis acerca de las implicancias y obstáculos que posee la gestión de la seguridad desde el nivel central hacia el local en Centroamérica, comenzando por plantear lo que se entiende por seguridad, para luego analizar el contexto en el que se encuentra esta subregión en cuanto a la criminalidad. El documento da cuenta de que los diferentes países tienen realidades muy disímiles y por lo tanto el abordaje a la problemática de la seguridad se ha realizado desde diferentes perspectivas, sin embargo, se observa un elemento en común que son las dificultades que tienen las instituciones encargadas de gestionar los planes de seguridad desde los distintos niveles de Gobierno: local, central y supranacional.

Palabras clave:

Violencia, seguridad ciudadana, dilemas políticos, prevención y Centroamérica.

## Introducción

La violencia y la inseguridad en Centroamérica son dos de las principales preocupaciones de la sociedad en esta subregión, porque afectan el ejercicio pleno de la ciudadanía. En el abordaje de esta preocupación ciudadana existen, varios dilemas políticos. Sin pensar en el orden de importancia de éstos, en torno a la gestión local de las iniciativas de prevención de la violencia podemos plantear entre ellos, en primer lugar, la complementariedad entre el control y la prevención. En segundo lugar, la voluntad política decisiva y necesaria para el abordaje multicausal de la problemática de la violencia, desde lo local y desde el planteamiento de la prevención social. En tercer lugar, la necesidad urgente de reconocer, apoyar y fortalecer las iniciativas y el trabajo de los pueblos indígenas en materia de prevención y justicia restaurativa; para entrar en un franco diálogo con los Estados, los municipios y los entes supranacionales como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

## 1. Marco conceptual

Antes de entrar al desarrollo de los dilemas y perspectivas, es importante responder ¿Qué entendemos por seguridad ciudadana y por prevención de la violencia en sus niveles local, nacional y subregional? En lo que respecta a seguridad, es posible encontrar definiciones desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y también desde la visión de los derechos humanos, entre otros enfoques. Desde la perspectiva de seguridad ciudadana, para el PNUD, seguridad es el *“Conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, garantizando una vida digna a todo ciudadano”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, 2004: 17).

Desde el enfoque de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea a la seguridad ciudadana como *“(…) la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (…)”* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párrafo 20: 7).

En lo que respecta a prevención de la violencia y del delito, Gómez plantea que es: *“(…) un conjunto sistemático de acciones no penales, organizadas y estructuradas para generar situaciones, bienes y servicios, dirigidas a mejorar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan a ley, a la moral y la cultura propios de un Estado, a efecto de evitar el acaecimiento de hechos violentos materiales o psicológicos desde*

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, por la Universidad de San Carlos de Guatemala, Coordinador del Área de Investigación e Incidencia Política Regional, Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia (CIPREVI), integrante de la Red Latinoamericana de Jóvenes Profesionales en materia de Prevención de la Violencia a cargo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile. gperez@ciprevica.org

el Estado y desde la persona en contra de los derechos humanos individuales y colectivos” (Gómez, 2010: 15).

Según Naciones Unidas, (...) *prevención del delito engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas*”. (Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, 2002: 64).

Por prevención de la violencia a nivel nacional, nos referimos a las políticas públicas, planes o estrategias emanadas desde el Gobierno central. A nivel regional, nos circunscribimos a las estrategias supranacionales. A nivel local, entendemos la prevención de la violencia como aquellas iniciativas sistemáticas no penales desarrolladas principalmente desde el Gobierno local, enfocadas en promover la convivencia humana, el ejercicio de los derechos humanos y el desarrollo de una serie de medidas sociales y situacionales, destinadas a evitar las condiciones y oportunidades para la ocurrencia de hechos violentos, en las comunidades que conforman el municipio.

## 2. Contexto de la subregión centroamericana

La subregión centroamericana es considerada como la más violenta del mundo. Incluso dicha problemática es calificada como una epidemia; con tasas promedio de 41 homicidios por cada cien mil habitantes (Redes de Solidaridad, 2013).

Tabla 1: Tasa de homicidio según la ONUDD, año 2012.

	Subregión	Tasa	Región
<b>EPIDÉMICA</b>	Centroamérica	41.0	América
	África del Sur	30.5	África
	África Oriental	21.9	África
	África Central	20.8	África
	Sudamérica	20.0	América
	Caribe	16.9	América
	África Occidental	15.4	África
	Melanesia	11.1	Oceanía
	Norteamérica	10.2	América
<b>ELEVADA</b>	Europa Oriental	6.4	Europa
	Asia Central	6.1	Asia
	Sudeste Asiático	6.0	Asia
	África del Norte	5.9	África
<b>NORMAL</b>	Sur de Asia	3.8	Asia
	Asia Occidental	2.6	Asia
	Micronesia	2.5	Oceanía
	Europa del Norte	1.5	Europa
	Sur de Europa	1.4	Europa
	Asia Oriental	1.3	Asia
	Europa Occidental	1.0	Europa
	Australasia	1.0	Oceanía
	Polinesia	0.1	Oceanía

Fuente: ONUDD<sup>2</sup>, 2013.

La situación de violencia en Centroamérica tiene asimetrías. Hay tres bloques de situaciones estratégicas; el primer bloque, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, con altos niveles de violencia y percepción de inseguridad, y con esfuerzos notables de prevención a nivel local en El Salvador. Así como con respuestas centradas en el control, específicamente en Guatemala y Honduras. El bloque dos, Panamá y Nicaragua, con bajos niveles de violencia y con estrategias de prevención de la violencia desde el nivel central. En el bloque tres se encuentra Costa Rica, con bajos niveles de violencia, con esfuerzos de prevención a nivel local, pero sin coordinación con el Gobierno central. A continuación se puede observar en detalle en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Cuadro comparativo de las asimetrías de problemática de violencia e inseguridad y las respuestas desarrolladas.

PRIMERA SITUACIÓN ESTRATÉGICA	SEGUNDA SITUACIÓN ESTRATÉGICA	TERCERA SITUACIÓN ESTRATÉGICA
a) Altos niveles de violencia social y delictiva, b) una intensa y generalizada sensación de inseguridad, que propicia demandas por acciones severas, fulminantes y no necesariamente legales, contra el crimen, c) frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho y d) respuestas políticas de mano dura ante la delincuencia.	a) Una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza, b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la de la anterior categoría, c) frágiles instituciones del Estado de derecho y d) renuencia a aplicar en la última década políticas de mano dura como el principal método para lidiar con la inseguridad ciudadana,	a) Una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza, b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la del resto de la región, c) instituciones robustas del Estado de derecho y d) la aplicación inconsistente de políticas preventivas para enfrentar la inseguridad ciudadana.
Países que se acercan a esta situación prototípica: Guatemala, El Salvador y Honduras.	Países que se acercan a esta situación prototípica: Nicaragua y Panamá.	País que se acerca a esta situación prototípica: Costa Rica.

(Fuente: Villareal, 2010)

## 3. Análisis de los dilemas políticos de la prevención de la violencia y el delito en el nivel local, nacional y regional

### 3.1. Complementariedad entre iniciativas nacionales de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia

Desde la seguridad humana, es necesario superar la tradicional dicotomía del control versus la prevención que tradicionalmente ha sido el planteamiento de las políticas públicas de seguridad en la subregión centroamericana. Al plantear la complementariedad entre políticas de seguridad ciudadana y políticas de prevención de la violencia y el delito, retomamos la seguridad humana como el horizonte de las respuestas a la problemática de la violencia. En agosto del año 2013, 5 países de la subregión (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) fueron analizados y se constató que la mayoría cuenta con políticas de seguridad ciudadana, donde el centro es el abordaje de las amenazas, principalmente

<sup>2</sup> Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

del crimen organizado, mientras la coordinación explícita con las políticas de prevención de la violencia a nivel local es un eje marginal o inexistente, con la excepción de El Salvador y Costa Rica. En tanto, en el caso de los países que sí cuentan con una estrategia, plan o política pública de prevención de la violencia (El Salvador, Honduras y Costa Rica), el desafío es la implementación sustentable. Por otro lado, la prevención sigue siendo focalizada en la prevención de la violencia desde y hacia la juventud.

*Cuadro 1 Cuadro comparativo de las asimetrías de problemática de violencia e inseguridad y las respuestas desarrolladas.*

NIVEL	Políticas de Seguridad (Inclusión de prevención a nivel general y/o específico)	Políticas o Estrategias de Prevención
Guatemala	Si considera a nivel general, como acción programática: Desarrollar programas de prevención social y situacional para la reducción de la violencia.	No existe política pública de prevención de la violencia.
El Salvador	Si considera a nivel general y específico: 1. Coordinación entre la administración central y local a través de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, liderados por los gobiernos locales para apoyar la formulación y ejecución de los planes municipales de prevención de la violencia (Estrategia Nacional de Prevención en apoyo a municipios). 2. Reducir factores de riesgo, en especial la tenencia y portación de armas de fuego así como la reducción del consumo de alcohol y otras drogas. 3. Promover valores positivos y una cultura de paz que contribuya a disminuir los conflictos violentos e incrementa progresivamente el respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población.	Si considera coordinación, por medio de estrategia de prevención social de la violencia en apoyo a los municipios.
Honduras	Si considera a nivel general, como eje estratégico.	Si considera coordinación parcial a través de Política Nacional de Prevención de la Violencia hacia la Niñez y la Juventud.
Nicaragua	Si considera, desde el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana y el modelo policial, en forma general y específica, como objetivo específico y programas (relación policía-comunidad, atención especializada a la violencia intrafamiliar y sexual).	Si considera coordinación parcial a través de modelo policial preventivo, proactivo y comunitario.
Costa Rica	Si considera a nivel general y específico, líneas de acción de prevención a nivel nacional y local: - Acceso, permanencia y retorno al sistema educativo de los jóvenes en riesgo social. - Impulso a la creación de condiciones para ofrecer oportunidades laborales, especialmente a personas que viven en situaciones de vulnerabilidad. - Fortalecimiento del perfil de los gobiernos locales en la prevención del crimen y la violencia y la promoción de la paz social.	Si considera coordinación, por medio del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de Paz Social.
Supranacional, Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	Si considera como componentes: - Prevención desde lo local. - Prevención de la violencia juvenil. - Prevención de violencia armada. - Prevención de violencia de género. - Prevención de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. - Prevención de consumo de drogas.	Si considera mediante componente B de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Fuente: Elaboración propia con base en políticas públicas de seguridad de cada país, estrategia de seguridad de Centroamérica y otras políticas.

### 3.2. Voluntad política para el abordaje multicausal de la violencia, desde lo local en coordinación con el Gobierno central

El principal dilema es el impulso a la prevención de la violencia y el delito, como un esfuerzo clave en el abordaje multicausal de la problemática de la violencia, desde lo local, es decir principalmente desde los municipios.

La prevención a nivel local en Centroamérica se aborda desde tres iniciativas. Desde políticas públicas de seguridad ciudadana y convivencia; políticas públicas de prevención de la violencia y en forma atípica puede mencionarse el modelo policial nicaragüense. Generalmente en la primera iniciativa, la prevención es un eje secundario. En la segunda y tercera, la prevención es el eje principal.

La mayoría de iniciativas de prevención a nivel local, son esfuerzos que han nacido de propuestas de los distintos sectores sociales del municipio o desde las mismas autoridades municipales. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias desde el municipio son

escasas y la ejecución de actividades depende del financiamiento de organizaciones no gubernamentales o de cooperaciones, lo que sin duda pone en riesgo la institucionalización de las iniciativas.

Sin duda, uno de los aspectos clave es la voluntad política para la institucionalización de las iniciativas y para lograr un mayor impacto en el nivel local. Asimismo, la articulación entre iniciativas a nivel nacional y local, donde el Gobierno central y los municipios se encuentren en la cooperación técnica y financiera. Esto no sucede en la mayoría de los países de la subregión. Generalmente los municipios desarrollan sus iniciativas sin ninguna cooperación con el Gobierno central, y en algunos casos, incluso, se generan contradicciones y descoordinación por duplicación del trabajo en los mismos ámbitos geográficos. La excepción es un ejemplo de coordinación, desarrollado por la República de El Salvador, que presenta un modelo metodológico de coordinación y cooperación financiera gradual desde los gobiernos locales y el Gobierno central, que confluyen en la Estrategia de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios, la política pública nacional de prevención de las violencias, y las políticas municipales. Este modelo de trabajo plantea avances importantes, susceptibles de ser replicados en los otros países de la región, respetando los contextos y los marcos legales. Ello "(...) en tres aspectos fundamentales: Uno, todas las acciones se desenvuelven en el marco institucional de una política nacional de prevención de la violencia y la delincuencia. Dos, se han desviado importantes cantidades de recursos materiales, técnicos y financieros del Estado desde los sectores justicia y seguridad pública, hacia el área de prevención. Tres (...) Por lo menos el 1 % del presupuesto del Ministerio de Seguridad y Justicia se asigna directamente para prevención (Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia, CIPREVI, Comisión No Gubernamental de Derechos Humanos de El Salvador, 2011: 56). Además "(...) se ha construido una espesa red orgánica de instituciones especializadas en el abordaje del tema, complementarias entre sí, con un adecuado desempeño conjunto como sistema" (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, 2010: 7).

### 3.3. Reconocimiento y fortalecimiento de las iniciativas y trabajo de los pueblos indígenas

Es oportuno rescatar las experiencias de prevención social de la violencia, que desde un enfoque de resolución de la conflictividad social han impulsado los pueblos indígenas sin apoyo de los Estados, en Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice y Nicaragua. Particularmente es importante mencionar, entre otras, las experiencias de alcaldes comunitarios de 48 cantones en Totonicapán y de las alcaldías indígenas del departamento de Sololá; entre otras ambas en Guatemala (Junta Directiva de 48 Cantones en Totonicapán, 2011).

## 4. Perspectiva a nivel regional

Las iniciativas de prevención a nivel nacional y supranacional en la subregión, nos abren la posibilidad de generar debate y construcción de propuestas de coordinación regionales de prevención de la violencia y el delito en Centroamérica. Especialmente reconocer y analizar el esfuerzo supranacional que desde el Sistema de Integración Centroamericano, se impulsa como Estrategia de Seguridad de Centroamérica, con sus componentes de prevención de violencia, en los ámbitos local, violencia armada, violencia contra la mujer y violencia juvenil.

La estrategia, en el objetivo específico de la prevención de la violencia y el delito, plantea: *“Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático”*. (Sistema de Integración Centroamericano, SICA, 2011: 16). Dentro de este marco de la estrategia, como en proyectos anteriores, se ha avanzado en el programa de prevención de la violencia armada desde el Sistema de Integración Centroamericano, denominado Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), que ha impulsado mejoras en los controles internos de los países, para el rastreo de armas, avances en los registros nacionales de armas, campañas de prevención de violencia armada, así como la formulación del Sistema Centroamericano de Consultas y Reportes para el Rastreo de Armas Pequeñas y Ligeras (SICCAPL) del Programa Centroamericano para el control de Armas Pequeñas y Ligeras (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala, 2012).

Estos esfuerzos a nivel regional surgen por necesidades sentidas en torno a la problemática transnacional de violencia desde el narcotráfico, tráfico de armas y trata de personas entre otras problemáticas.

## 5. Bibliografía

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (2010). “Cómo trabajar, de forma participativa, en la prevención de la violencia y delincuencia a nivel local”. San Salvador: USAID.

Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia, CIPREVI, Comisión No Gubernamental de Derechos Humanos de El Salvador, CDHES (2011). “Diagnóstico de Políticas Públicas de Prevención del Delito en El Salvador”. San Salvador: CIPREVI-CDHES.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2009). “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Washington: CIDH.

Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, ECOSOC (2002). “Anexo de medidas para la prevención eficaz del delito 2002/13”. Ginebra: ECOSOC.

Estado de Guatemala (2012). “Informe sobre la implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras”. Guatemala.

Gómez, C. (2010). “Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Bogotá: Policía Nacional.

Junta Directiva de Alcaldes Comunitarios de Cuarenta y Ocho Cantones de Totonicapán (2011). “Situación de la violencia en el municipio de Totonicapán”. Totonicapán, Guatemala.

Política Nacional de Seguridad de Guatemala, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala (2012).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). “Seguridad y Justicia”. Guatemala, PNUD.

Redes de Solidaridad (2013). Recuperado de <http://redesdesolidaridad.files.wordpress.com/2013/03/tasa-homicidio-mundo-por-regiones.jpg>, consultada en julio de 2013.

Sistema de Integración Centroamericano, SICA (2011). “Estrategia de Seguridad de Centroamérica”.

Villarreal, Evelyn (2010). “El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”. Instituto Centroamericano de Administración Pública. En ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública.

# PREVENCIÓN DE VIOLENCIA EN JÓVENES EN MEDELLÍN: LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN Y ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES VINCULADAS AL OBSERVATORIO DE SEGURIDAD HUMANA

Heidy Gómez<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo describe la situación actual de los jóvenes en Medellín, analizando las políticas públicas que se han desarrollado en el municipio, en relación a las problemáticas específicas de violencia que afectan a este segmento de la población. En este sentido se abordan críticamente las estrategias de prevención que se han implementado desde el Gobierno central y local y las alternativas que los mismos jóvenes han desarrollado para hacer frente a las problemáticas asociadas a la violencia y los conflictos que enfrentan en la ciudad. Cobran especial relevancia las actividades implementadas por organizaciones compuestas por jóvenes que se oponen a la violencia y a la situación crítica en la que se encuentran.

Palabras clave:

Jóvenes, violencia, prevención, seguridad humana y políticas públicas.

## Introducción

El Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSHM) es un proyecto que hace parte del Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia, el cual en los últimos 5 años ha venido afianzando la metodología “desde abajo” para la co-producción de conocimiento sobre seguridad humana en la ciudad. Esta metodología incluye el trabajo con investigadores comunitarios que habitan distintos sectores de la ciudad y hacen parte de grupos poblacionales específicos, entre ellos jóvenes, con quienes se viene realizando una investigación con enfoque poblacional y territorial en la comuna 13<sup>2</sup>.

Este documento se elabora teniendo en cuenta principalmente algunos de los avances de la investigación actualmente en ejecución denominada “Estrategias ciudadanas para mejorar la Seguridad Comunitaria: Trabajando con poblaciones vulnerables para enfrentar la violencia urbana en Medellín”<sup>3</sup>, y en particular la indagación que se ha hecho sobre los problemas que afectan la seguridad de los/as jóvenes de la ciudad y su percepción de las políticas públicas que se han implementado al respecto.

El trabajo del OSHM nos ha permitido establecer que hablar de jóvenes en una ciudad como Medellín, no implica únicamente analizar su relación directa con la violencia urbana, con los grupos armados o las causas de la inseguridad, implica además reconocer a unos/as jóvenes activos y soñadores que en medio de la adversidad y las afectaciones directas del contexto de violencia, crean, proponen y promueven estrategias y alternativas, que en muchas ocasiones no son tenidas en cuenta por quienes diseñan e implementan las políticas públicas.

En este orden de ideas el documento elabora un breve contexto de la situación de los/as jóvenes en la ciudad, una aproximación a las políticas públicas diseñadas e implementadas para esta población por la actual administración municipal, las respuestas que desde este grupo poblacional se han construido y, por último, unas conclusiones finales.

<sup>1</sup> Socióloga. Candidata a Magíster en Ciencias Sociales de la UNLP, Argentina. Directora del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Investigadora del Instituto de Estudios Regionales y Docente de Cátedra de Sociología en la Universidad de Antioquia. observatorioseguridadm@gmail.com.

<sup>2</sup> Una comunidad estratégica de la ciudad con una población de alrededor de 135,000 personas y que comprende 19 barrios del centro-occidente de Medellín.

<sup>3</sup> Financiada por el Institute Development for Research of Canadá – IDRC, del 2011 al 2013.

## 1. Los/as jóvenes entre la inseguridad y los sueños

Desde el enfoque de seguridad humana, el análisis de la situación de los/as jóvenes debe hacerse desde una óptica más amplia, no solamente relacionada con las afectaciones a la seguridad personal, leídas en cifras de homicidios, desapariciones y desplazamiento para una ciudad en conflicto, sino también desde otros ámbitos relacionados con la vida digna del ser humano. Así, temas como el acceso a la salud, el trabajo digno y la educación deben ser considerados.

En la actualidad existen herramientas que aportan insumos importantes para entender parte de la realidad desde este enfoque, éstas evidencian cómo Medellín, pese a consolidarse como una ciudad innovadora y de negocios, no ha podido superar una histórica y profunda brecha de desigualdad social. Evidencia de esto es el coeficiente GINI<sup>4</sup>, que desde el año 2008 (0,542) a la fecha (0,5) sólo ha bajado menos de un punto, lo que no alcanza a ser catalogado como “aceptable”.

La desigualdad tiene una relación directa con el acceso a las oportunidades. Éstas pueden mejorar en la medida en que los/as jóvenes tengan educación y garantías para un trabajo digno; en cuanto a la primera, la deserción escolar ha sido un asunto prevaleciente que se ha venido incrementando en los últimos dos años por razones como: amenazas de grupos armados locales, desplazamiento forzado intraurbano generado por enfrentamientos entre estos grupos, homicidios, fronteras invisibles<sup>5</sup> y/o falta de empleo de los padres. Este tipo de situaciones afecta principalmente a los niños/as, adolescentes y jóvenes de los estratos socioeconómicos más bajos (1 y 2), que son el 75.9% y que en 2012 sumaron en total 12.655 alumnos/as.

Con relación al trabajo digno de los/as jóvenes, el DANE<sup>6</sup> calculó recientemente que mientras el desempleo juvenil en el país es del 18.1%, en Medellín es del 28.3%. Además, mientras los niños/as ocupan la calle con el trabajo informal, los jóvenes no encuentran empleo o están desempeñando labores precarias para acceder a ingresos.

Con relación al tema de la salud, sólo el 13.9%<sup>7</sup> de los/as jóvenes se encuentran cotizando al sistema de salud, siendo este uno de los aspectos más preocupantes frente al desarrollo juvenil, lo cual influye directamente en el aumento de sus capacidades básicas y posteriormente benefician a la sociedad incrementando la calidad de vida.

<sup>4</sup> El coeficiente de Gini se mide analizando “El ingreso total de un hogar menos los impuestos directos que paga (es decir, el consumo total del hogar) se divide por el número de integrantes de ese hogar, para luego establecer un orden de todas las personas de la encuesta, de la más pobre a la más rica, según el ingreso per cápita de su hogar. El llamado coeficiente de Gini se calcula a partir de estos datos” (Milanovic, 2011:2).

<sup>5</sup> Estos son límites establecidos por grupos armados en los barrios que restringen el libre movimiento de los residentes de las comunidades.

<sup>6</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta la situación de orden público que vive la ciudad. En los últimos 30 años Medellín ha estado embestida por fuertes periodos de violencia armada. En años recientes la violencia ha estado vinculada al conflicto entre grupos armados locales ligados a estructuras criminales más organizadas, cuyas acciones se caracterizan por la disputa territorial abierta, las prácticas de control poblacional (Gómez, 2012), el reclutamiento forzado, la cooptación de procesos sociales y comunitarios, entre otras, afectando los derechos humanos de la población en general pero especialmente de los jóvenes, quienes en algún momento han sido declarados en “crisis humanitaria”.

Sin lugar a dudas el homicidio es uno de los hechos que más afecta a los/as jóvenes entre los 18 y 26 años de edad, los que representaron el 38% de las cifras en 2012<sup>8</sup>. Si bien ha habido un descenso en los datos (2011 con 69.9% y 2012 con 52.3%), este sigue siendo un problema preocupante que evidencia la violencia que aún persiste en la ciudad, especialmente en la comuna 13, que de manera incoherente es la comuna que cuenta con mayor número de personal del ejército y de la policía para garantizar la seguridad a quienes allí habitan.

Por otra parte, el desplazamiento forzado intraurbano es una práctica sistemática que en los últimos años ha tenido un incremento considerable. Este ha afectado de manera individual, familiar y colectiva a los residentes de las comunidades urbanas más marginadas de la ciudad. Es así como a finales del año 2012, 67 jóvenes de la comuna 13 pertenecientes a grupos artísticos como La Élite y Son Batá, tuvieron que salir de este sector por amenazas directas por parte de grupos armados, abandonando sus entornos familiares y sociales. A la fecha no todos han regresado, ya que algunos/as consideran que no están las condiciones para hacerlo.

Finalmente, el tema de la desaparición forzada ha venido tomando fuerza como una de las prácticas preferidas por los grupos armados que detentan el control en los territorios. En 2012 se reportaron 521 personas desaparecidas, de las cuales 318 eran hombres y 203 mujeres. Los hombres mayores de 18 años y las niñas y mujeres adolescentes entre los 10 y 17 son las personas más afectadas<sup>9</sup>.

## 2. Avances y límites de la respuesta estatal

Las políticas públicas de juventud han ido transformando su enfoque en su implementación, desde la educación y el tiempo libre, pasando por el control social de sectores juveniles

<sup>7</sup> Según datos del índice de Desarrollo Juvenil, investigación cuantitativa realizada por la alcaldía de Medellín en el año 2011.

<sup>8</sup> Estos datos no incluyen el 9% que fueron personas entre los 0 y los 17 años de edad. Datos tomados del Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia de la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín.

<sup>9</sup> Según datos de la Personería de Medellín presentados en el informe de derechos humanos correspondiente al año 2012.

movilizados, el enfrentamiento de la pobreza y la prevención del delito, hasta la inserción laboral de los jóvenes excluidos (Sepúlveda, 2011), Sin buscar, de manera directa, una respuesta a las amenazas que sobre su seguridad se ciernen, en un contexto de conflicto urbano como el que vive la ciudad.

Para enfrentar la grave situación que afecta a los/as jóvenes en la ciudad, la Alcaldía de Medellín, en su Plan de Desarrollo “Medellín, un hogar para la vida”, ha concertado 28 programas, dos de los más importantes se han denominado “Medellín, jóvenes por la vida”, con el cual se pretende “garantizar derechos y brindar oportunidades a los/as jóvenes para que logren ser ciudadanos autónomos, agentes de cambio y promotores de vida”, y “Jóvenes con Futuro”, con el que se busca prestar formación técnica y académica para el trabajo y el desarrollo humano a jóvenes en situación de vulnerabilidad por estar en medio de una situación de conflicto.

Por su parte, el tema de la seguridad es determinado por el Gobierno nacional a través de la Ley 1453 o Ley de Seguridad Ciudadana, la que busca responder al incremento de la inseguridad en la ciudad. En definitiva, esta ley aumenta las penas y las hace más severas. De esta ley se nutren las políticas municipales, aunque en ocasiones bajo la coyuntura de lo que sucede en la ciudad, algunas acciones son determinantes y se convierten en propuestas de seguridad replicables a nivel nacional, como fue en su momento el Plan Cuadrante que se originó en Medellín, como estrategia para enfrentar la inseguridad y la violencia.

En el plano local las administraciones recientes han buscado complementar las estrategias de seguridad, tradicionalmente centradas en el fortalecimiento de la fuerza pública, con el fomento de los derechos humanos y la protección a las víctimas, sin embargo pareciera que esa ecuación, en lugar de consolidarse, se ha desvanecido en el tiempo. Las incongruencias de la administración actual develan un mayor interés en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, ligadas al Plan Cuadrante de la Policía<sup>10</sup>, y una reducida capacidad de articulación de este tipo de iniciativas con medidas más preventivas y de protección integral.

Razón importante para que esto suceda es el enfoque de seguridad restringido que sigue predominando. Este establece como margen de seguridad/inseguridad, el combate a los grupos armados ilegales que hoy día se encuentran muy posicionados en la ciudad y que afectan el nivel de legitimidad y la credibilidad en las instituciones. Además, asume que ese es el único problema a enfrentar lo que invisibiliza los asuntos estructurales que como ya se mostró en el contexto, expone a los/as jóvenes al conflicto armado.

### 3. Jóvenes activos en sus territorios

Contrario a lo que suele pensarse en relación a las personas que habitan las comunas de la ciudad y en particular a los/as jóvenes como sujetos pasivos frente a la violencia, o vinculados de manera directa a los grupos armados que operan en los territorios, ellos/a llevan a cabo diversas acciones que están orientadas a la denuncia, a retar el poder instaurado por los grupos armados y generar oportunidades y otras formas de acción para habitar el territorio, estas acciones se vuelven estratégicas para enfrentar las “prácticas hegemónicas” que alteran la cotidianidad de los/as habitantes (Gómez, 2012).

En las épocas y en las comunas de mayor confrontación la respuesta de los/as jóvenes prolifera y se fortalece consolidando otras formas de organización comunitaria como redes de trabajo, construyendo referentes alternativos que de alguna manera se convierten en estrategias de seguridad para los/as jóvenes en los territorios. Es una característica muy propia recurrir a expresiones artísticas y culturales para acceder a un mayor número de población. Sin embargo, también inciden en temas como la educación, la salud, la diversidad sexual, el medio ambiente, entre otros. Quienes además logran acceder a la educación superior no se apartan de los procesos sino que, por el contrario, ponen su saber a disposición de los colectivos.

Experiencias como la Red Juvenil que lleva más de 20 años, conformada por jóvenes y que tuvo su origen en una época importante en la historia de la violencia en la ciudad, ha logrado consolidarse en el tiempo y abrir incluso posibilidades para que otros/as jóvenes optaran por modelos organizativos agenciados por ellos/os mismos/as. Este grupo se constituye en un referente importante de la organización y capacidad juvenil para proponer respuestas alternativas.

Varias iniciativas de las organizaciones juveniles se han ido consolidando en el tiempo, algunas de ellas como Festival Altavoz<sup>11</sup>, Antimili Sonoro<sup>12</sup> y Revolución sin Muertos<sup>13</sup>, se han convertido en un espacio de representación de los/as jóvenes y de la expresión juvenil que rechaza todas las formas de violencia institucional e ilegal. La situación de los/as jóvenes en la ciudad, pero en particular en aquellas comunas donde la violencia es más fuerte, se relaciona con las acciones de los grupos armados ilegales que afectan de manera directa a quienes hacen parte de las organizaciones, es así como el grupo La Elite y Son Batá enfrentaron el desplazamiento de sus miembros, uniéndose para buscar alternativas de solución, demandando al Estado por una respuesta ante esta situación. Respuesta que, aunque se gestionaron los mecanismos de protección al aparato institucional, no trascendió de ser una atención humanitaria de emergencia que duró tres meses. En la actualidad no ha pasado de ser una lucha constante por el derecho a habitar en sus territorios.

<sup>10</sup> En la actual administración se han invertido 78 mil millones de pesos, equivalentes a 41 millones y medio de dólares.

<sup>11</sup> Promueve el desarrollo de los jóvenes a través de la literatura, el teatro, la fotografía y la música, creada por y para los/as jóvenes, y posteriormente cooptada por la administración municipal.

<sup>12</sup> Antimili Sonoro, recoge no sólo rock sino que aglutina múltiples estéticas musicales desde jazz hasta vallenato. Se realiza cada año, con escasos recursos pero motivado por la fuerza y el ímpetu de los/as jóvenes que llevan ya más de 10 años realizando esta actividad.

<sup>13</sup> Festival organizado por la Red Hip Hop La Elite de la comuna 13, la que en los últimos cuatro años le han asesinado a 6 de sus líderes.

## 4. Consideraciones finales

Según la lectura de los/as jóvenes, las estrategias implementadas para contener la violencia armada en los territorios han sido contraproducentes y han afectado directamente a la población juvenil, ya que se han centrado en las respuestas de choque y coerción física, mediante la militarización de las comunas de estratos bajos, las batidas<sup>14</sup> y jornadas irregulares de reclutamiento, las detenciones arbitrarias, los atropellos, las requisas y la retención de documentos. Todas estas acciones que supuestamente buscan garantizar la seguridad, terminan violando y vulnerando sus derechos.

Cobra importancia la interpretación que hacen los/as jóvenes sobre el carácter policivo y coercitivo de las estrategias institucionales en materia de seguridad que, según ellos, se evidencia en la militarización del territorio, el fortalecimiento de la infraestructura para la seguridad<sup>15</sup> y la alta inversión en tecnologías y armamento. Para ellos, esto se refleja en la creación de una Secretaría de Seguridad en lugar de una Secretaría de Juventud.

Esta perspectiva de coerción que caracteriza a las estrategias estatales se sustenta en una lectura desacertada de los problemas y situaciones que afectan a la población, otorgándose mayor protagonismo a medidas de choque por encima del desarrollo de acciones preventivas e integrales. De igual manera se critica la baja inversión estatal en la población juvenil y el limitado apoyo a iniciativas de organización, mientras que se destinan importantes recursos a estrategias como Fuerza Joven<sup>16</sup>, en las cuales se termina premiando la delincuencia. Asimismo, estrategias desarrolladas por las instituciones del estado, particularmente la Policía Nacional -tales como la Policía Cívica Juvenil-, representan prácticas de reclutamiento y vinculación de NNA a las dinámicas de las instituciones armadas.

La estigmatización y las dinámicas de exclusión social se asumen como condiciones o factores que afectan su seguridad, en tanto cultural e institucionalmente se han elaborado ciertas representaciones e imaginarios del ser joven como peligroso, violento y portador de antivalores, idea que los medios masivos de comunicación siguen promoviendo. Esta situación, sin duda, limita las posibilidades para acceder a empleos dignos y por otro lado sustenta la idea de focalizar las estrategias en materia de seguridad sobre la población juvenil.

Todo este contexto conlleva a reconocer la importancia de poner en la discusión pública la necesidad de ampliar el enfoque de la seguridad humana, que sitúa a las personas en el centro de interés pero también las reconoce activas en la construcción de propuestas que directamente inciden en los múltiples factores de seguridad que les afectan.

## 5. Bibliografía

Alcaldía de Medellín (2012). "Plan de Desarrollo 2012-2015. Medellín, un Hogar para la Vida". Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín (2012). "Índice de Desarrollo Juvenil y línea de base 2011 – 2012". Medellín: Alcaldía de Medellín.

Gómez, H. (comp) (2012). "Control Territorial y Resistencias: Una lectura desde la seguridad humana". Medellín: La Carreta Editores, E.U.

Milanovic, B. (2011). "Worlds apart: measuring international and global inequality". New Jersey: Princeton University Press.

Personería de Medellín (2013). "Informe de Derechos Humanos 2012". Medellín: Personería de Medellín.

Policía Nacional de Colombia, Dirección General, Oficina de Planeación (2010). "Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC)". Recuperado de: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%202.2.%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>

Sepúlveda, M. (2011). "Balance de las Políticas Públicas de Juventud. Medellín 1990 – 2010". Medellín: Escuela de Animación Juvenil – Alcaldía de Medellín.

<sup>14</sup> Retención del Ejército Nacional a los jóvenes para reclutarlos al servicio militar obligatorio, sin embargo esta práctica está prohibida por la Sentencia T018/12, que reconoce la objeción de conciencia frente a la prestación del servicio militar obligatorio.

<sup>15</sup> Como es el caso de los Centros de Atención Inmediata (CAI) periféricos y estaciones de policía.

<sup>16</sup> Programa promovido por la Alcaldía que beneficiaba a la población juvenil pero que finalmente se orientaba más a quienes hacían parte de los grupos paramilitares y que supuestamente se habían acogido a la desmovilización.







