

## **Nueva Sociedad Separatas**

Elías Carranza

**Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes  
ante el delito en América Latina**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp.  
52-64.

# **Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina**

*El artículo aborda el panorama del delito en los países de América Latina. Se recapitulan las respuestas dadas a la criminalidad y se revisan las diversas formas de prevención. La exposición de algunas correlaciones importantes, verificadas por la sociología criminal, introduce las causas estructurales que condicionan gravemente el delito en América Latina.*

*A continuación se presentan evidencias de que las medidas que actúan sobre las causas de la violencia y la criminalidad producen resultados positivos medibles. Finalmente, se plantea el desafío que implica adoptar políticas verdaderamente eficaces.*

**Elías Carranza**

Sería simplificador pretender resumir en pocas páginas el estado de las diversas formas de criminalidad y sus modalidades de prevención en la inmensidad de América Latina. Los delitos son muchos y no existe una explicación unitaria que dé cuenta de todos ellos, ni tampoco una única forma de prevención. Asimismo, la realidad de los países de la región es muy diversa, como también las realidades provinciales o estatales en naciones extensas como, por ejemplo, Argentina, Brasil, Venezuela o México. No obstante, es nuestro deseo que las reflexiones o esquemas que hagamos desde el punto de vista regional sirvan en alguna medida para alimentar el análisis y discusión que, con ele-

---

**Elías Carranza:** criminólogo, director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud), Costa Rica.

**Palabras clave:** políticas de seguridad, seguridad ciudadana, América Latina.

---

mentos de juicio más puntuales, podrán hacer los especialistas de cada país. Por tanto, estas páginas pretenden solamente presentar información y conceptos extraídos de datos macro de la criminalidad regional y mundial y de los aportes de la criminología, que consideramos válidos en líneas generales para los países latinoamericanos, no obstante las particularidades propias de cada caso. Con el riesgo que implica sintetizar, nos referiremos a los siguientes puntos: la situación del delito en la región y la respuesta que se le viene dando; las diversas formas de prevención; algunas correlaciones importantes verificadas por la sociología criminal; las causas estructurales que condicionan gravemente la realidad delictiva en América Latina; algunas evidencias de que las medidas que actúan sobre causas generadoras de violencia y delito producen resultados positivos medibles; el desafío que implica adoptar políticas verdaderamente eficaces.

***En cuanto a América Latina, la frecuencia delictiva es más alta, está en ascenso y se ha agravado a partir de los años 80***

### ***El delito en la región***

En cuanto al panorama del delito, comencemos refiriéndonos a los países de altos ingresos. El último *Boletín estadístico* del Home Office de Gran Bretaña (p. 1 y ss.) nos dice que durante 2001 y 2002 se registraron descensos en la criminalidad en Inglaterra y Gales. Similar viene siendo la situación en Estados Unidos y Canadá durante el curso del último quinquenio (US Department of Justice), así como en otros países de altos ingresos de Europa (sin embargo, cabe aclarar que en Europa occidental y Norteamérica una de cada cinco personas mayores de 15 años es victimizada al año por hurto, robo de auto o asalto. Van Kesteren et al.; Waller 2003).

En cuanto a América Latina, la frecuencia delictiva es más alta, está en ascenso y se ha agravado a partir de los años 80. Es decir, por razones que trataremos de explicar, en los países de medianos y bajos ingresos la situación empeora, al tiempo que en los de altos ingresos mejora (ONU 2003). Se trata de uno de los efectos sociales negativos de la globalización. La acelerada mundialización ha tenido también consecuencias positivas, pero éste es uno de esos efectos negativos por medio de los cuales se manifiesta la creciente disparidad entre las naciones de altos ingresos y el resto del mundo.

Hay elementos que podríamos denominar «nuevos» en materia de criminalidad (utilizando la palabra con prudencia, ya que ninguno lo es totalmente).

***Un delito  
 que ha crecido  
 inusitadamente  
 en muchos países  
 es el secuestro.  
 En la actualidad,  
 Colombia,  
 El Salvador y México  
 son países  
 con cifras muy altas  
 de esta actividad  
 criminal***

Uno es la transnacionalización de algunos delitos, cometidos por personas que integran grupos de «criminalidad organizada transnacional», según la terminología de la reciente Convención de las Naciones Unidas. Otro son las nuevas modalidades tecnológicas de ciertas infracciones, y concretamente el delito informático. Este último es posiblemente el único ingrediente completamente nuevo, aun cuando lleva más de tres décadas en escena.

En la esfera que suele llamarse de la criminalidad ordinaria –que afecta más directamente a las personas, y a la que mayormente se hace referencia al hablar de seguridad de los ciudadanos–, en todos los países de América Latina y el Caribe en los que hemos podido recabar información durante la última década se registra un incremento en las tasas de delitos contra la propiedad y contra las personas, así como modalidades de mayor violencia y uso de armas al cometerlos. Esta última es una característica importante.

Un delito que ha crecido inusitadamente en muchos países es el secuestro. En la actualidad, Colombia, El Salvador y México son países con cifras muy altas de esta actividad criminal que, en mayor o menor medida, se ha extendido por casi toda la región. Durante los primeros seis meses de 2001, Colombia registró el increíble promedio de casi 10 secuestros diarios (nueve y fracción). La última modalidad es el secuestro breve, por términos de horas (que en México bautizaron «secuestro *express*»), exigiendo sumas de dinero relativamente reducidas, y con frecuencia utilizando a la víctima para retirar dinero en cajeros automáticos. Argentina viene mostrando una frecuencia notable en este tipo de delito.

En cuanto a los delitos sexuales «clásicos» (estupro, violación, abuso deshonesto), éstos también registran un incremento estadístico, pero la interpretación es que se trata de un aumento de denuncias, no de la cifra real. Es decir, estaríamos ante una reducción de la cifra negra u oculta, lo cual ocurre en gran medida en razón de los numerosos y en algunos casos excelentes programas de promoción de los derechos de la mujer, de los derechos de la infancia, y de equidad de género, que suelen tener por objetivo específico justamente el promover la denuncia. Sin embargo, se ha determinado que ha aumentado la criminalidad real en los delitos sexuales cuyo móvil es el lucro, y que implican la explotación comercial de mujeres, niños, niñas y adolescentes (proxenetismo y trata de

mujeres y menores de edad), aunque lamentablemente estos delitos tienen una alta cifra negra, y su prevención y sanción deja mucho que desear a pesar de su gravedad. El aumento de estas actividades tiene una relación directa con la orientación del desarrollo social regional y mundial, y con la desesperada búsqueda de divisas a través del estímulo de un turismo sin controles. El turismo es una fuente de importantes ingresos para los países de ingresos bajos y medianos (en la clasificación del Banco Mundial), pero tiene un auge repentino sin adecuada planificación y control, y en contextos sociales



con sectores en situación de pobreza o excluidos; además genera prostitución y explotación sexual de adultos y menores (Carranza/Woodbridge; Ihrli; OIT).

También se registra un aumento de otros tipos de delitos, tales como los de criminalidad económica y corrupción, que suelen alarmar en menor medida a la opinión pública, pero cuyo daño social, cifra negra e impunidad son grandes. Habría que determinar si existe realmente un incremento en su cifra real o se trata primordialmente de una mayor cantidad de denuncias y de un mayor impacto en los medios de comunicación. Los regímenes militares que durante tantos años gobernaron la región se caracterizaron por una delincuencia económica institucionalizada, perpetrada desde los mismos aparatos del Estado, con alta impunidad y baja exposición mediática, dado el riesgo que implicaba para el periodismo la difusión objetiva de la información. A medida que se consolidan los gobiernos civiles, la exposición de los funcionarios públicos en la prensa aumenta, y en alguna medida la impunidad es menor. También ha contribuido a una mayor visibilidad de esta forma de criminalidad la reforma procesal penal que ha avanzado en la región, introduciendo la oralidad y publicidad de los procesos.

Corrupción y criminalidad económica, los delitos que Severín Carlos Versele, relator de los Congresos de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente denominara «las cifras doradas de la criminalidad», causan un daño gravísimo a los países de medianos y bajos ingresos, y constituyen una parte importante de la explicación del estado de las economías en la región y de la situación social en que se encuentran, sin embargo, es importante aclarar que estos delitos no existen solamente en los llamados países en vías de desarrollo. Que ellos ocurren también en gran escala en algunos países de altos ingresos se puso de manifiesto en Wall Street, en 2003, con las quiebras de WorldCom y Enron, las más grandes en la historia de la humanidad y que resultaron ser fraudulentas, con la sucesión casi en cadena de numerosos casos similares dentro de EEUU, y la bancarrota también fraudulenta de Parmalat en Italia, empresa en el ránking de las 10 de mayor envergadura de Europa. Pero los efectos de estos delitos en uno y otro grupo de países son distintos. Cuando ocurren en las economías centrales, hay víctimas, aunque el producto del delito permanece en el mismo circuito financiero central. Cuando ocurren en los países periféricos, el producto sale de la periferia y es trasladado también a los países centrales, con lo cual la víctima es la sociedad periférica en su conjunto. El fenómeno de los flujos financieros de las economías periféricas hacia las centrales fue muy bien explicado hace ya muchos años por Raúl Prebisch, quien fuera secretario general de la Cepal, y más recientemente por Joseph Stiglitz, utilizando el ejemplo de los procesos de privatización de activos estatales en diversos países del mundo, los llamados «en vías de desarrollo» y las llamadas «economías en transición».

Junto a los datos de la criminalidad, es necesario considerar los de la percepción de este fenómeno en la opinión pública, que lo ubica en los primeros lugares de las encuestas sobre los problemas más graves (v. «Latinobarómetro»). Esta percepción se retroalimenta de la difusión con frecuencia sesgada de la noticia en medios de información que la explotan comercialmente por su valor de mercado. Otra retroalimentación se produce con la utilización no siempre responsable de la noticia por parte de medios y funcionarios políticos que buscan respuestas de corto plazo que incidan en el electorado, aunque a veces esas respuestas multipliquen o agraven los problemas, y más que la prevención del delito lo que se logre sea su promoción mediante respuestas equivocadas.

### ***Respuestas al delito***

En cuanto a la respuesta que se le viene dando a la criminalidad, hemos caído en un círculo vicioso de más delito, más justicia penal y penas más drásticas, y

también más prevención directa (defensa personal armada, custodias), sin lograr reducir la actividad criminal, ni salir de ese círculo vicioso. En el Instituto Latinoamericano de la ONU para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) elaboramos periódicamente la información penitenciaria de la región, y al observar los cuadros comparativos se ve cómo durante los últimos 10 años las tasas penitenciarias de todos los países de América Latina y el Caribe han crecido

aceleradamente, correspondiendo un 80%-90% del aumento a un mayor uso de la prisión, con situaciones de gravísimo hacinamiento (Carranza et al. 2001). A pesar de este incremento en el uso de la justicia penal y la prisión, la situación de la criminalidad no mejora.

La justicia penal, en todos los países del mundo, tiene un efecto simbólico importante, pero su impacto en la reducción del delito es mínimo, tanto en naciones de altos ingresos como de bajos y medios. En todo el mundo se gastan presupuestos cada vez más altos para enfrentar al delito con policías, tribunales y prisiones, pero un porcentaje mayoritario de los delitos cometidos queda en cifra negra, y solo una muy pequeña fracción de casos llega a la etapa de juicio, y una proporción muchísimo menor de delincuentes ingresa a la cárcel. David Neubauer, ejemplificando con el caso del país que mayor uso hace de la justicia penal en el mundo, EEUU, a partir de información que toma de la Oficina de Estadísticas del Departamento de Justicia estadounidense, detalla cómo de cada 1.000 delitos graves ocurridos en ese país (*felonies* o delitos a los que corresponde pena de muerte o prisión mayor a un año) solo 6 llegan a ser sancionados con prisión de más de un año (p. 27).

Con algunas diferencias de cifras sin mayor importancia, los efectos del llamado «embudo» de la justicia penal son los mismos en todo el mundo. Un análisis indica que aumentar la policía en más de un 50%, y la población penitenciaria en más de 300%, como hizo EEUU entre 1980 y 2000, logró un impacto acumulativo de reducción del delito del 35% (Waller 2003). Sin embargo, ese análisis omite que en la reducción intervinieron también otras variables macro externas a la justicia penal: un notable crecimiento de la economía, una situación de casi pleno empleo, y una reducción notable del número de jóvenes, población cuyo volumen tiene correlación directa con la tasa de criminalidad en todos los países.

***En algunos casos  
el excesivo control  
situacional del delito  
contribuye a aumentar  
la distancia social,  
a extender el aislamiento,  
y a reducir la interacción  
personal, limitándola  
a la que tiene lugar  
con máquinas***

### ***Formas de prevención***

Otras respuestas en auge son las medidas de prevención situacional y las de prevención directa, especialmente la tenencia y porte de armas de fuego. En las primeras, la función policial es muy importante. Estas medidas, como sabemos, tienen su razón de ser en el hecho de que, estadísticamente, determinados delitos ocurren con mayor frecuencia en determinadas condiciones, y lo que se procura entonces es actuar sobre esas condiciones para reducir su incidencia. No parece que en el mundo contemporáneo pueda prescindirse de medidas cada vez más sofisticadas de prevención situacional, las que van extendiéndose aceleradamente, construyendo un mundo muy similar al que describiera George Orwell. Lo deseable sería que tales medidas, utilizadas de manera inteligente y en sociedades con habitantes y grupos sociales integrados, sin grandes distancias sociales ni económicas, nos trajeran seguridad, y al mismo tiempo preservaran la libertad individual y las posibilidades de interacción personal. Sin embargo, no son esas las condiciones de nuestras sociedades, y en algunos casos el excesivo control situacional del delito contribuye a aumentar la distancia social, a extender el aislamiento, y a reducir la interacción personal, limitándola a la que tiene lugar con máquinas.

En cuanto a la tenencia y porte de armas de fuego, numerosos estudios muestran que es una variable que incide directamente en el aumento de los hechos de violencia. En el Ilanud hicimos un estudio de 10 años en Costa Rica que determinó que el aumento de los homicidios en este país está directamente correlacionando con el porcentaje de muertes ocurridas por arma de fuego. El coeficiente de correlación resultó  $\rho=0,80$ . Pocas veces en las ciencias sociales se observa una correlación de esa magnitud entre dos variables (Carranza/Solana 2003). Como alcalde de la ciudad de Cali, Rodrigo Guerrero verificó la incidencia de las variables armas y alcohol en los hechos de homicidio, y redujo la frecuencia de ese delito controlando ambas variables (Guerrero/Londoño). El ideal al que deberíamos tender en materia de políticas públicas es que las armas de fuego estén exclusivamente en las manos de la policía uniformada, y sean de cañón corto en el radio urbano. Lógicamente, no es un objetivo que pueda lograrse en el corto plazo, pero debería alcanzarse con pasos graduales. En el mundo existen varios países que lo han logrado, exhibiendo tasas muy bajas de homicidio.

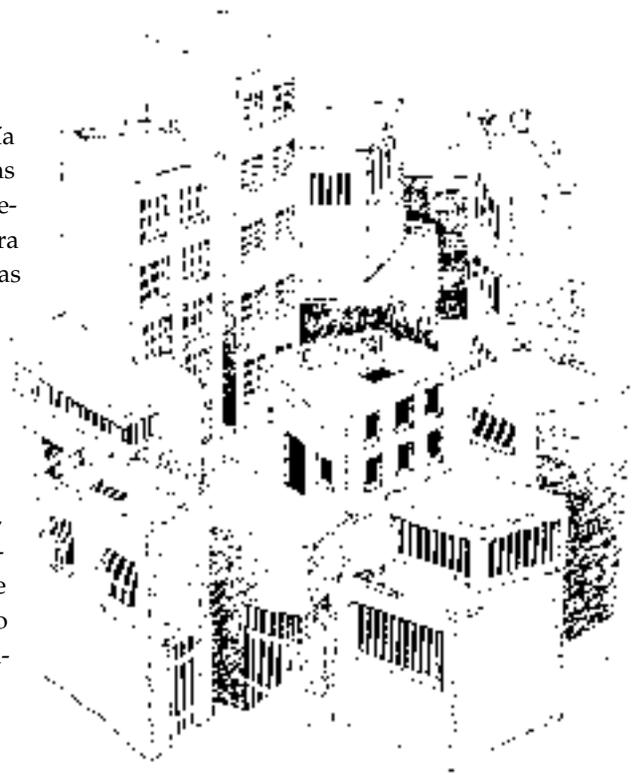
Es un hecho objetivo que ninguna sociedad del mundo contemporáneo ha podido prescindir del uso de la justicia penal, ni de medidas de prevención situacional, ni de prevención armada: ninguna sociedad, ni aun las que pudiéramos considerar como las más democráticas, las menos violentas, o más equi-

tativas; pero sí es posible hacer una distinción entre sociedades con un uso exacerbado de la justicia penal y de esas formas de prevención, de aquéllas que han logrado menores niveles de criminalidad mediante un uso moderado. Este sería un objetivo de las políticas de seguridad al que deberíamos tender. La justicia penal interviene *a posteriori* del delito, para castigar a los culpables. Las formas de prevención situacional, sin actuar sobre las condiciones que generan el delito, impiden la comisión de delitos específicos; similar es el caso de las formas de prevención directa y el uso de armas. Las formas de prevención primaria contribuyen a crear condiciones sociales generadoras de menos delitos.

¿Qué es la prevención primaria, y cuáles son sus formas? Aquí tocamos un punto que suele cansar a algunos auditorios porque se trata de medidas de largo plazo, que requieren la implementación de políticas públicas en otros sectores del Estado, etc., pero este es el meollo de la cuestión, y si continuamos ignorándolo nos impedirá avanzar en esta materia y en muchas otras del desarrollo social y político. En los últimos años se han hecho importantes progresos en la determinación de qué funciona en materia de prevención del delito y por qué. Pero también puede observarse que muchos países continúan impulsando respuestas de corto plazo, que frecuentemente no contribuyen a la prevención de la criminalidad e inclusive dificultan el avance en esta materia en el largo plazo.

### ***Correlaciones importantes***

La criminología y la sociología criminal han verificado algunas correlaciones importantes que determinan terrenos de acción para la prevención, incluyendo formas de intervención policial de las actualmente denominadas «policía comunitaria» y «policía de proximidad»: en general, formas de prevención que, a partir del famoso «informe Bonnemaïson» (Francia, 1982), se extendieron por Europa impulsadas por las orientaciones de política criminológica del Foro Europeo para la Seguridad Urba-



***Cuanto más joven  
es la población de un país,  
tanto más delito existe,  
y a mayor tiempo  
fuera de la escuela  
y de la familia,  
también mayor  
es la incidencia delictiva***

na, y que dieron origen también a la creación del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad con sede en Montreal, y se plasmaron igualmente en algunas experiencias exitosas en ciudades de América Latina como Cali, Bogotá y San José de Costa Rica. Las correlaciones verificadas muestran que:

1. Más población joven = más delito. Y la nuestra es una región que tiene en promedio más del 40% de su población entre 0 y 18 años, y en varios países hablamos de más del 50%<sup>1</sup>.

2. Más ocio en la población joven, definido como tiempo fuera de la familia y de la escuela = más delito. Y en nuestra región, con la excepción de un solo país, más del 50% de los adolescentes en edad de escuela secundaria están fuera del sistema escolar.

3. Más desempleo = más delito. Esta correlación se da en nuestros países, llamados «en vías de desarrollo», no así en los países de altos ingresos que cuentan con sistemas de *Welfare State* o Estado de Bienestar, con adecuados sistemas jubilatorios y seguros de desempleo (Carranza et al. 1997, p. 30). La nuestra es una región donde en 2004 (tal vez con dos excepciones) todos los países muestran porcentajes de desempleo de dos dígitos, y varios de ellos increíbles porcentajes de 40%-60%.

4. Más inequidad en la distribución del ingreso = más delito. Y América Latina y el Caribe es una región de países en los que la inequidad medida por el coeficiente de Gini viene acentuándose constantemente desde 1980 (Bourguignon; Carranza et al. 2004). Regresaremos sobre este punto más adelante.

5. Menor consumo per cápita = más delito (Field). Más delito contra la propiedad en los países de altos ingresos, y más delito contra la propiedad y también contra la vida en los de medianos y bajos ingresos, como es el caso de nuestra región.

6. Más urbanización (mayor concentración urbana) = más delito. Y la nuestra es una región de acelerada migración hacia las grandes urbes (sobre la correla-

---

1. Tomando como ejemplo el caso de México, de acuerdo con el censo de 2000 los hombres de 10 a 25 años constituyen el 16% de la población total, empero, entre quienes han sido rotulados como delinquentes por haber infringido la ley penal esta proporción casi se triplica (41%); <[www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)>.

ción urbanización-delito en Europa, particularmente en Francia y España, v. Ministerio del Interior).

A su vez, las variables que dan lugar a las correlaciones indicadas no suelen darse aisladas sino en interacción, lo que potencia sus efectos negativos. En toda la geografía regional encontramos numerosos grupos de población joven, fuera de la familia o de la escuela, o de ambas, en situación de desempleo, en sociedades con alta inequidad en la distribución del ingreso, en el infraconsumo, en contextos de alta concentración urbana. Estamos haciendo un análisis macro de variables sociológicas. Otros autores, detectando la presencia de esas variables, y de otras tales como el alcohol y las armas de fuego, en los actos de delito, las denominan «factores de riesgo», adoptando el vocabulario de las ciencias de la salud; así, por ejemplo, Guerrero/Londoño.

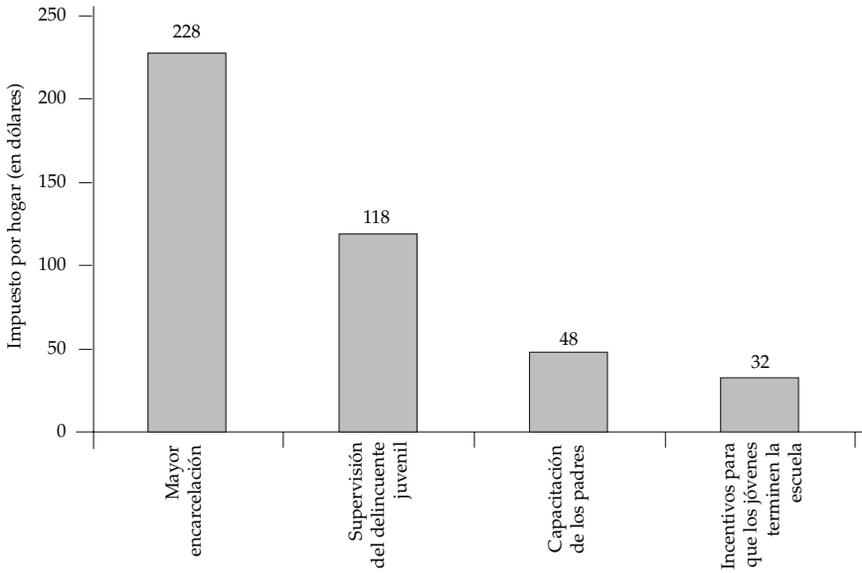
### ***Políticas y desafíos***

Establecida la existencia de tales correlaciones, lo sensato sería actuar sobre las variables que aparecen asociadas al delito, para reducir su incidencia. Así, vimos que cuanto más joven es la población de un país, tanto más delito existe, y vimos también que a mayor tiempo fuera de la escuela y de la familia, también mayor es la incidencia delictiva. Es razonable entonces una política con acciones destinadas a que ninguna persona en edad escolar quede fuera de la escuela. Corresponde hacerlo no para prevenir el delito, sino porque la educación es un derecho humano fundamental de los menores de edad, establecido por regla general en las constituciones de todos los países y en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. Pero además de ser un derecho, sucede que previene el delito, y en una forma menos costosa que la de la justicia penal.

En relación con los costos de prevenir el delito, es clásica la notable investigación de la Corporación RAND sobre los costos de diversas medidas de prevención dirigidas a reducir la criminalidad en un 10%. El resultado de la investigación arrojó que lograr ese objetivo utilizando más pena de prisión requeriría aumentar los impuestos en 228 dólares por cada hogar del país; mediante la justicia penal, pero con programas de *probation*, requeriría 118 dólares; utilizando programas de capacitación de padres, 48 dólares; y por medio de incentivos para que los jóvenes terminen la escuela, 32 dólares. Es lo que vemos en el gráfico siguiente (esto y mucho más se encuentra en Waller 2001, p. 5). De manera similar, un análisis de simulación en los Países Bajos permitió comparar cuatro escenarios, también orientados a reducir la criminalidad en un 10%, quedando demostrado que el reforzamiento de la prevención social resultaba económica-

Gráfico

**Aumento de impuestos por hogar para reducir el delito en un 10% (en dólares)**



Fuente: Waller 2001.

mente más conveniente que las medidas de prevención situacional, la incorporación de 1.000 agentes policiales, o el mantenimiento de la situación existente. Sobre esa base, el Gobierno de los Países Bajos acordó redistribuir la cantidad de 100 millones de dólares para mejorar durante cinco años la prevención social. Sobre este tópico hay una excelente síntesis en un documento presentado por los países nórdicos a la ONU (v. The National Council).

Vimos también la existencia de la correlación urbanización-delito. Esta correlación se ve potenciada cuando se trata de urbanización con hacinamiento, con desempleo, con inequidad y con sectores poblacionales excluidos, sin acceso a los servicios esenciales, como tenemos en toda la región. La Cepal indica que entre 1980 y 2000 la población urbana en situación de pobreza se duplicó con creces, pasando de 63 millones a 130 millones, pero en 2004 ya la cifra es mucho más alta. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de la prevención por medio de la gestión municipal, con políticas integrales que adopten los municipios como centros geográficos esenciales. En Europa se ha avanzado mucho en esta línea, con casi 300 ciudades nucleadas en el Foro Europeo para la Seguridad Urbana. El Foro realiza numerosas actividades y tiene un sinnúmero de publicaciones de excelencia. Para nuestros efectos citaremos el «Manifiesto de

las ciudades: seguridad y democracia», suscrito por representantes de 250 urbes de Europa reunidos en Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, donde se apela a otras ciudades europeas y del mundo a suscribir y trabajar en los principios recogidos en el documento (Foro Europeo para la Seguridad Urbana).

El Manifiesto fija como primer punto de sus políticas en materia de seguridad la «tolerancia cero», pero a diferencia de las políticas del alcalde Rudolph Giuliani, de Nueva York, que establecían la tolerancia cero para todas las infracciones penales por mínimas que fueran, el Manifiesto la establece para la exclusión social, diciendo textualmente: «las ciudades acuerdan las siguientes líneas de actuación: 1) programa de prevención y tolerancia cero para la marginación (o exclusión); (...) 2) respuestas y sanciones eficaces que favorecen la integración», es decir, las ciudades de Europa se comprometen a la prevención social o prevención primaria por excelencia, reestableciendo el equilibrio –como manifiesta el documento– entre el control, las sanciones y la prevención. Ése es el gran desafío que tenemos en América Latina, donde la prevención social del delito (el desarrollo social con equidad) va reduciéndose frente al crecimiento desmesurado de la pretendida prevención por medio de la justicia penal, en un mundo en el que hay cada vez mayor inequidad e injusticia en la distribución del ingreso, entre los países y dentro de ellos. Los informes del BM (World Bank) y de la Cepal son clarísimos en cuanto a las tendencias en esta materia. Ése es el reto que debemos enfrentar en materia de políticas de Estado: cómo lograr, superando la situación descrita, reducir el delito. Y para ello se requerirán sin duda:

1. Dosis prudentes de prevención situacional.
2. Dosis también prudentes de justicia penal de excelencia, realmente justa, severa en los casos en que corresponda, pareja, transparente, y sin impunidad.
3. Toda la justicia social necesaria hasta lograr una equitativa distribución del ingreso y el bienestar en sociedades sin exclusión social.

### **Referencias**

- Bourguignon, F.: «Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries» en *Facets of Globalization*, World Bank Discussion Paper 415, 2001.
- Carranza, Elías: «La ley de armas y la violencia en Costa Rica» en *Ciencias Penales* año 12, N° 18, 11/2000.
- Carranza, Elías (coord.) et al.: *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, México, 1997.
- Carranza, Elías et al.: *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, Siglo XXI, México, 2001.

- Carranza, Elías y Emilio Solana: *Relación entre tenencia o portación de armas y homicidios: efectos de la ley de armas de Costa Rica*, Colegio Profesional de Psicólogos / Ilanud, 2003.
- Carranza, Elías y Emilio Solana: «Seguridad frente al delito en Costa Rica. Magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las dos últimas décadas», informe preparado para el Estado de la Nación, Ilanud, 2004.
- Carranza, Elías y Ronald Woodbridge: «Trata de seres humanos, especialmente mujeres y niños», ponencia presentada a la XII Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Viena, 13-22 de mayo de 2003.
- Cepal: *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile, 2000.
- Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública: «Conceptualización y plan de acción 1999-2000», Consegu, México, 2000.
- Corporación Latinobarómetro: «Latinobarómetro», encuestas 1995 a 2001, Santiago de Chile.
- Field, Simon: «Trends in Crime and their Interpretation: A Study of Recorded Crime in Post-War England and Wales», Home Office Research Study 119, Londres, 1990.
- Foro Europeo para la Seguridad Urbana: *Manifiesto de las ciudades: seguridad y democracia*, Nápoles, 2000.
- Guerrero, Rodrigo y Juan Luis Londoño: «Violencia en América Latina: epidemiología y costos» en *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, BID, 2000.
- Home Office: *Crime in England and Wales 2002/2003*, Home Office Statistical Bulletin, Londres, 2003.
- International Human Rights Law Institute (Ihrli): *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas. Central America and the Caribbean: Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua & Panama*, en asociación con la Inter-American Commission of Women y el Inter-American Children's Institute de la OEA, Ihrli, Chicago, 2002.
- Marcus, Michel: «El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos» en Elías Carranza (coord.) et al.: *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, México, 1997.
- Ministerio del Interior (España): Guardia Civil Española, <[www.guardiacivil.org/quesomos/organizacion/organosdeapoyo/gabinete/cap/nota17.jsp](http://www.guardiacivil.org/quesomos/organizacion/organosdeapoyo/gabinete/cap/nota17.jsp)>, 2002.
- Neubauer, David: *America's Courts and the Criminal Justice System*, 4ª ed., Brooks / Cole, Pacific Grove, 1992.
- OIT: *Explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: síntesis regional*, San José, 2003.
- ONU: *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, resolución aprobada por la Asamblea General, A/Res/55/25, 2000.
- ONU: Documentos de la reunión del Grupo de Expertos convocado por la ONU para discutir el diseño del «Global Report on Crime and Justice 2004/5», Turín, 26-29 de junio de 2003.
- Prebisch, Raúl: *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Stiglitz, Joseph: *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- The National Council: *Crime Prevention in the Nordic Context. The Nordic Model*, Estocolmo, 2001.
- US Department of Justice: *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, Bureau of Justice Statistics, Washington, D.C., 2001.
- Van Kesteren, John, Pat Mayhew y Paul Nieuwbeerta: *Criminal Victimization in Seventeen Industrialized Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Ministerio de Justicia, La Haya, 2000, <[www.victimology.nl](http://www.victimology.nl)>.
- Waller, Irvin: *Digesto de prevención del delito II: análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad comunitaria*, Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, 2001.
- Waller, Irvin: «Key Themes and Issues for Chapter on Crime Prevention», documento presentado a la reunión preparatoria del *World Crime and Justice Report 2004-2005*, Turín, junio de 2003.
- World Bank: *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Washington, D.C., 2000.

## **Nueva Sociedad Separatas**

Luis Gerardo Gabaldón

**Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 65-77.

# ***Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004***

*El artículo describe las tensiones y confrontaciones políticas en Venezuela durante el último bienio y su repercusión en el desempeño policial en materia de orden público, particularmente a nivel urbano. Se destaca la insuficiencia del marco constitucional y legal, a pesar de su reglamentismo, para dilucidar competencias, evitar la confrontación y facilitar la definción situacional del orden público en función de las expectativas poblacionales a nivel local. Se sugiere la superación de un marco referencial feudalista para orientar la función policial en esta materia.*

**Luis Gerardo Gabaldón**

## ***Un escenario de conflicto y polarización***

El periodo comprendido entre el 11 de abril de 2002, fecha de las manifestaciones populares antigubernamentales más importantes de la historia contemporánea de Venezuela, y el 15 de marzo de 2004, fecha de la decisión de la Sala

---

**Luis Gerardo Gabaldón:** profesor titular de Derecho Penal y Criminología en las universidades de Los Andes (Mérida), Católica Andrés Bello, y Central de Venezuela (Caracas); se ha desempeñado como consultor internacional del Ilanud, Ecuador, de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., República Dominicana, del Forum Comunitario de Combate á Violencia, Bahía, Brasil, y de la Comunidad Andina de Naciones.

**Palabras clave:** fuerzas policiales, orden público, seguridad ciudadana, conflicto político e institucional, Venezuela.

---

***En una situación  
de transición  
y ruptura  
no es previsible  
el establecimiento  
de normas  
en sentido estricto;  
cuanto más  
es de esperar  
la instauración  
de reglas***

Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), otorgando presunción de buena fe a las firmas recabadas para solicitar un referendo revocatorio del mandato presidencial, ha significado 23 meses de gran turbulencia política, económica y social.

Este periodo permitió presenciar la deposición y reinstalación del presidente en 48 horas, así como el desalojo y reocupación de varias gobernaciones de estado en lapsos igualmente breves. Se desarrolló una confrontación de grupos opositores en las calles con saldo de decenas de muertes, televisadas en vivo, así como movilizaciones multitudinarias y ocupación estable de espacios urbanos por grupos antagónicos, como símbolo de dominio territorial. Se vivió un paro comercial y petrolero de dos meses que condujo a la importación de gasolina a un país que vive de los hidrocarburos. Se produjo una caída del producto territorial bruto por el orden del 18% en dos años, y la elevación de la tasa de homicidios a 42 por 100.000 habitantes, ambos récord históricos. Por vez primera en 46 años se vio a grupos afluentes levantar barricadas en las calles en protestas políticas, duramente reprimidas por fuerzas militares, lo que amplió el espectro de las víctimas, tradicionalmente limitadas a sectores pobres o universitarios.

Por el lado de las instituciones más conspicuas, la Asamblea Nacional sesionó en plazas públicas debido al antagonismo partisano y las Salas Constitucional y Electoral del TSJ se enfrentaron debido a la parcialidad política. Nunca antes, al menos desde que ha habido cobertura comunicacional extensa, y probablemente en parte debido a ella, se pudo observar tanto temor, acrimonia y enardecimiento entre ciudadanos, vecinos, colegas y familiares. Nunca como ahora resultó tan difícil definir el concepto de seguridad ciudadana y las funciones de la policía, a pesar de que es precisamente hoy cuando pretendemos tener definiciones constitucionales y legales de una y de otra. Esta dificultad permite reflexionar sobre el sentido de las normas, las reglas, el derecho y la legislación.

***Reglamentación no equivale a seguridad***

Hace más de 100 años Emilio Durkheim entendió las normas como formas definidas que con el tiempo adoptan las relaciones establecidas espontáneamente entre las funciones sociales. Este concepto destaca la importancia de la dinámica social y la estabilidad requeridas para contar con preceptos vinculantes. En

una situación de transición y ruptura no es previsible el establecimiento de normas en sentido estricto; cuanto más es de esperar la instauración de reglas.

La reglamentación ha caracterizado el periodo de transición política a partir de las elecciones de 1998. La Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1999 es extensamente reglamentaria, y a esta tendencia no escapó el tema de la seguridad ciudadana. Este concepto fue definido en el Artículo 55 (Venezuela 1999) como un derecho civil, en términos de protección frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes. Se trata de una definición muy amplia, que incluye emergencias y desastres naturales, y refleja una tendencia proteccionista y paternalista, propia de todo el texto constitucional.

La Constitución se refiere a la participación de los particulares en la adopción y gestión de programas en materia de seguridad ciudadana, aunque la prevalencia estatista es manifiesta en el último aparte del Artículo 55, cuando se indica que los órganos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos, agregando que el uso de armas y tóxicos por «el funcionariado policial y de seguridad» estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad. Esta vinculación de la seguridad con el ejercicio de la fuerza por parte de la policía no debe ser subestimada. Ella resulta muy obvia en el texto constitucional y asume un perfil amplio y ambiguo al colocar en un mismo plano criterios restrictivos, como la necesidad y la proporcionalidad, y criterios discrecionales, como la conveniencia y la oportunidad.

La Constitución de 1999 ha reconocido la multiplicidad de cuerpos policiales en distintos niveles de la administración, situación que, si bien se encontraba ya prevista en la Carta de 1961, se materializó y consolidó a partir de 1990 con el desarrollo de las policías municipales. En este sentido, los artículos 156 (numeral 6), 164 (numeral 6), y 178 (numeral 7) reconocen como competencias del poder nacional, estatal y municipal, la organización de servicios policiales, y el Artículo 322 enfatiza el mantenimiento y restablecimiento del orden público y la protección de ciudadanos, hogares, familias y el aseguramiento pacífico de derechos y garantías como competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno.

Dicha concurrencia ha planteado problemas legales y prácticos, así como ha permitido disputas oportunistas entre entidades controladas por adversarios políticos para reclamar o denegar competencias policiales en materia de orden público.

Ante el mandato constitucional del Artículo 332 de mantener un cuerpo de policía nacional de carácter civil como «órgano de seguridad ciudadana», y a fin de armonizar las competencias concurrentes dispuestas por el mismo texto constitucional, se dictó el Decreto con fuerza de Ley sobre la Coordinación de los Órganos de Seguridad Ciudadana el 6 de noviembre de 2001 (Venezuela 2001). Allí se redefinió el concepto de seguridad ciudadana de la Constitución como «estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población ... mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades» (Artículo 1, párrafo 2). El decreto menciona como órganos de seguridad ciudadana a las policías nacional, estatal, municipal, de investigaciones científicas, penales y criminalísticas, y a los cuerpos de bomberos y de protección civil frente a desastres.

En cuanto a las policías de diverso ámbito territorial, según el Artículo 8, en caso de presencia de miembros de todas ellas en una situación determinada, «asumirá la responsabilidad de coordinación y el manejo de la situación el órgano que disponga en el lugar de los acontecimientos de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se correspondan con la naturaleza del hecho». Según este criterio, cuya finalidad fue evitar acciones policiales competitivas y de demostración, que en el pasado produjeron muertes de rehenes, la competencia policial queda determinada por una variable situacional y aleatoria, como lo es la disposición coyuntural de un recurso no especificado, que podría ser, alternativamente, el número de policías, el apoyo técnico, el tipo de armamento o la experticia criminalística.

La determinación de la competencia según la materia puede resultar complicada por distinciones abstractas que no guardan relación con las situaciones reales. Ello queda de manifiesto en el conflicto de competencias entre cuerpos policiales municipales que comparten una misma área territorial. En el Artículo 18, la Constitución de 1999 creó una nueva entidad político-territorial para la ciudad capital donde se superpusieron territorios y cuerpos policiales del antiguo Distrito Federal (la Policía Metropolitana) y de cinco municipios urbanos, lo cual creó fricciones en cuanto a poderes y recursos. La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, del 8 de marzo de 2000 (Venezuela 2000a), estableció como competencia de esta nueva entidad los servicios de policía de orden público, y de policía administrativa para la vigilancia y fiscalización de servicios públicos, transporte e impuestos.

Mediante una decisión de fecha 13 de diciembre de 2000 (Venezuela 2000b), la Sala Constitucional del TSJ distinguió una policía «de orden público, cuya fina-

lidad es mantener el orden y evitar el caos, pero igualmente, como parte de ese orden, preservar la seguridad de las personas y propiedades» y «una policía administrativa ... que vigila y fiscaliza las plazas, los espectáculos públicos, el metro, las vías y los servicios de transporte urbano», lo cual «no atenta contra la existencia de servicios de policía correspondientes a cada municipio ... policías destinadas a prevenir el delito y proteger a los vecinos, por lo que la misión de mantener el orden público, por su envergadura, debe corresponder a una sola fuerza, que es la distrital».

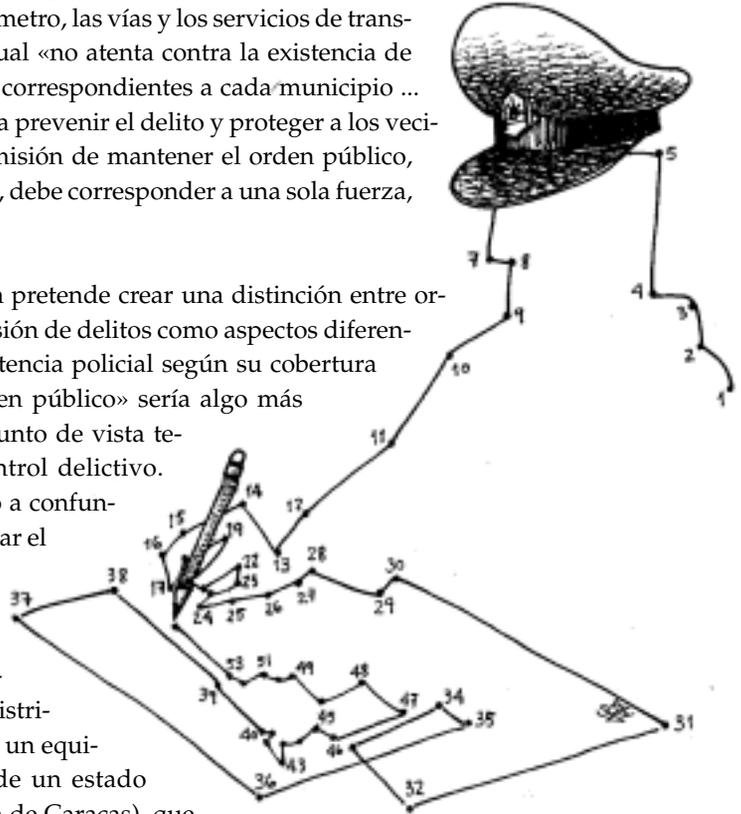
Esta argumentación pretende crear una distinción entre orden público y comisión de delitos como aspectos diferenciados de la competencia policial según su cobertura geográfica. El «orden público» sería algo más general, desde el punto de vista territorial, que el control delictivo.

Esto ha contribuido a confundir antes que a aclarar el perfil, los alcances y las funciones de cuerpos policiales municipales y estatales (el Distrito Metropolitano es un equivalente funcional de un estado para la conurbación de Caracas), que coexisten dentro de un mismo ámbito territorial, así como a justificar la abstención de algunos alcaldes de utilizar las policías municipales para el mantenimiento del orden en manifestaciones anti-gubernamentales recientes.

esto ha contribuido a confundir antes que a aclarar el perfil, los alcances y las funciones de cuerpos policiales municipales y estatales (el Distrito Metropolitano es un equivalente funcional de un estado para la conurbación de Caracas), que coexisten dentro de un mismo ámbito territorial, así como a justificar la abstención de algunos alcaldes de utilizar las policías municipales para el mantenimiento del orden en manifestaciones anti-gubernamentales recientes.

### ***En abril de 2002 se evidenció la conducta partisana en el mantenimiento del orden público***

El 11 de abril de 2002 una multitudinaria marcha de protesta contra el Gobierno, pidiendo la renuncia del presidente de la República, avanzó hasta las inmediaciones del palacio presidencial, en el centro de la capital. Grupos progubernamentales armados se enfrentaron a la marcha opositora, con un saldo de 23 muertos y 100 heridos de ambos lados. La Guardia Nacional (GN) y la



Casa Militar actuaron del lado del Gobierno, evitando un encuentro físico directo entre manifestantes de una y otra tendencia, mientras la Policía Metropolitana (PM) de Caracas actuó del lado de la oposición, acompañando y protegiendo a los manifestantes. Estos cuerpos de orden público fueron acusados por ambos lados tanto de homicidios como de proteger a civiles armados, lo cual constituyó un preludio del clima de confrontación en cuanto a la función policial que ha perdurado desde entonces (Olivares; Ramírez Prado).

Por otro lado, los eventos de abril marcaron la fractura de la cooperación entre organismos policiales de jurisdicciones territoriales con fuerte antagonismo político, especialmente en el área de Caracas, donde la confrontación tuvo su expresión más aguda. Las policías de los municipios de la capital a través de los cuales transitó la marcha opositora (Chacao y Baruta, con alcaldes antiguubernamentales) y del municipio dentro del cual se produjo la confrontación final (Libertador, con alcalde progubernamental), jugaron un papel de reserva en este episodio, no habiendo sido señaladas como autoras de muertos y heridos, aunque sí como proveedoras eventuales de armas y soportes. Durante los saqueos que se produjeron luego de la reinstalación del Gobierno, otras 20 personas resultaron muertas y 300 más heridas, fundamentalmente en zonas bajo jurisdicción de la Policía del Municipio Libertador, que no habiendo prestado custodia efectiva, debió ser sustituida por la PM. Esta última, a su vez, pagó una cuota extra en bajas y críticas (Mollejas 2002a). Nuevamente la GN retomó funciones de custodia ciudadana, agregando mayor tensión con la militarización del hecho (García Otero).

### ***Las policías entre Gobierno y oposición hasta finales de 2003***

Como consecuencia de estos sucesos, dentro de la PM se generó un movimiento con fuerte cariz político, tendente a desconocer a las autoridades del cuerpo, tanto a su director como al secretario de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Metropolitana, quien había sido señalado de formar un cuerpo de elite bajo su comando directo, hasta llegar al alcalde mismo, a quien se acusaba de manipular el cuerpo policial en contra del Gobierno.

El 15 de abril, cuatro días después del enfrentamiento de la marcha opositora con los partidarios oficialistas, se produjo el primer allanamiento de la PM por parte de la policía política (la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención, Disip), para revisar el armamento. El 16 de abril renunció el secretario de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía. El 24 de abril, el alcalde del municipio Libertador, un antiguo funcionario de la PM que 15 años antes había protago-

nizado el desconocimiento de los comandos de la GN y ahora es una prominente figura gubernamental, acusó a su antiguo cuerpo de pertenencia de haber disparado con armas largas contra partidarios del Gobierno. Esta versión fue desmentida por el director de la PM, quien replicó que la marcha antigubernamental y la propia policía habían sido atacadas por oficialistas mucho antes de llegar al sitio de encuentro masivo entre los bandos, hayándose sus hombres «bajo una lluvia de plomo que salía de todos lados y la gente caía como fichas» (Mollejas 2002b).

Grupos de ciudadanos de diverso perfil, aunque todos opuestos al Gobierno, comenzaron a realizar foros para defender la actuación de la PM. A partir del 29 de abril comenzó una protesta de varios comisarios jubilados inmediatamente después de los eventos del 11 al 14 de abril, que terminaría con la ocupación de las instalaciones de la PM y la intervención por parte de la Fuerza Armada Nacional (FAN) durante meses, lo cual generó fracturas y tensiones que hoy perduran. Para el 1º de octubre de 2002, unos 600 funcionarios policiales se habían sumado a reclamos frente a las autoridades de la PM alegando deudas laborales. El 12 de octubre, las acciones de protesta incluyeron retención física de comisarios y agentes y la ocupación del Control de Operaciones, donde se encontraban los equipos de radio. El 17 de octubre, una juez acordó un amparo intentado por la Alcaldía, ordenando a los ocupantes desalojar la sede del Control de Operaciones, sin que la medida judicial tuviese efecto.

El 16 de noviembre de 2002, el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), apoyándose en el Decreto de Coordinación de Seguridad Ciudadana de 2001, intervino mediante resolución a la PM, sustituyendo a su director por un comisario, quien, a su vez, renunció a las 24 horas (actualmente es su director), dando paso a uno de los comisarios que habían sido jubilados luego de los sucesos de abril. En los días siguientes se produjeron allanamientos para retirar las armas, mientras las fuerzas militares ocupaban instalaciones del cuerpo policial.

Un amparo solicitado ante la Sala Constitucional del TSJ por el alcalde metropolitano fue declarado improcedente bajo el argumento de que la competencia

***Estos episodios evidencian una táctica de confrontación entre «órganos de seguridad ciudadana», donde lo relevante es el control político territorial de cuerpos armados que pueden resultar de gran importancia en el momento de una confrontación generalizada***

para decidir sobre la resolución del MIJ correspondía a la Sala Político-Administrativa, aunque luego otro amparo intentado ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo sí prosperó, ordenándose al Ejecutivo nacional, el 13 de diciembre de 2002, la restitución de equipos, armas y patrullas así como del Centro de Operaciones policiales al alcalde metropolitano, sin pronunciarse sobre la presencia militar en las instalaciones policiales. Esta presencia incluía la custodia y la alimentación de las autoridades interventoras designadas por el MIJ.

Finalmente, mediante decisión del 19 de diciembre de 2002, probablemente para no generar un conflicto de jurisdicción, la Sala Constitucional se pronunció en forma definitiva sobre la restitución de todas las instalaciones de la PM al alcalde metropolitano y a sus autoridades designadas, medida que solo fue cumplida efectivamente el 13 de enero de 2003, no sin que antes una nueva requisa militar hubiese retirado 1.712 escopetas, 581 subametralladoras, 14 fusiles y 5.000 municiones. Para esta fecha, con el paro petrolero declarado un mes atrás, la escasez de combustible se sumó a la crisis operativa de la principal policía de Caracas.

Superado el paro petrolero, la pugnacidad entre cuerpos policiales de municipios dominados por diversas tendencias políticas no cesó. A mediados de junio de 2003, una protesta de grupos opositores al Gobierno en el municipio Sucre, cuyo alcalde es progubernamental, llevó a enfrentamientos con el resultado de un módulo de la PM destruido por incendio, con riesgo de muerte para cuatro funcionarios. Los miembros de la Policía Municipal de Sucre fueron acusados de no actuar para proteger esta instalación de la PM. Por otra parte, el 27 del mismo mes un nuevo incidente se produjo entre soldados del Ejército y policías metropolitanos, en ocasión de un operativo de estos últimos para desconectar tomas ilegales de electricidad de vendedores informales. En este encuentro hubo disparos y la retención física de un subteniente, quien luego fue entregado a sus superiores por los policías, cuando no lograron presentarlo ante un fiscal del Ministerio Público.

Estas confrontaciones con el Ejército se presentaron también fuera de la capital, y a principios de agosto de 2003, la Brigada de Selva en Puerto Ayacucho, estado Amazonas, retuvo el armamento de la policía del municipio Atures bajo el alegato de «desaparición de armas»; en este caso la confrontación fue entre el gobernador, de filiación gubernamental, y el alcalde, afecto a la oposición. Por otro lado, funcionarios del Departamento de Armamento de la FAN en el estado Zulia «visitaron» a la policía estatal (cuyo gobernador es una figura importante de la oposición y que firmó el acta de juramentación de Pedro Carmona,

el 11 de abril de 2002) para inspeccionar sus armas. Igual procedimiento fue cumplido con la policía regional de Carabobo, otro estado cuyo gobernador es prominente opositor gubernamental.

Para el 14 de agosto de 2003, otra «sublevación» se produjo en la policía del municipio Baruta, en el área de Caracas, situación «resuelta» en día y medio con la destitución de 60 funcionarios «progubernamentales». El alcalde de este municipio es también una figura prominente de la oposición, y en la actualidad está siendo procesado por hechos vinculados al hostigamiento a la Embajada de Cuba en abril de 2002.

Estos episodios evidencian una táctica de confrontación entre «órganos de seguridad ciudadana», donde lo relevante es el control político territorial de cuerpos armados que pueden resultar de gran importancia en el momento de una confrontación generalizada. El gobierno central, probablemente, evoca los eventos de 1992 en Yugoslavia, cuando las fuerzas policiales de Eslovenia fueron determinantes para secuestrar a las fuerzas armadas serbias y proclamar la independencia de la nueva república, aunque en el caso venezolano no se trate de una secesión territorial.

### ***En 2004 el «orden público» no es materia policial***

A partir del 27 de febrero de 2004, no accidentalmente al cumplirse 15 años de los más graves desórdenes civiles en la era moderna venezolana, el denominado «Caracazo», se desencadenaron protestas en la capital y otras ciudades del país, como respuesta a una decisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) de

cuestionar la validez y de someter a un proceso de reparos a más de 876.000 firmas recogidas por la oposición para solicitar un referendo revocatorio del mandato presidencial.

La decisión resultó exasperante para la oposición dado que se trataba del tercer intento de promover dicha consulta popular, esta vez desarrollado con estricto apego a la normativa del CNE, el cual ahora cuestionaba las firmas reunidas por cuanto el firmante no habría estampado con su puño y letra sus datos personales. Esta situación, con respecto a las denominadas «planillas asistidas o planas», dio lugar a una disputa interpretativa sobre el principio de presunción de buena fe en los actos de carácter electoral, que condujo a intentar recursos en contra y a favor de la decisión del CNE por parte de la oposición y de partidarios gubernamentales, y a un grave conflicto de competencias entre la Sala Electoral, con mayoría a favor del requerimiento de la oposición, y la Sala Constitucional, con mayoría hacia el planteamiento progubernamental. Si bien la Sala Constitucional ha fallado en forma preliminar a favor del interés oficialista, bajo los argumentos de que el principio de la buena fe se aplica solo al derecho privado y que el CNE tiene autonomía para definir los procedimientos de verificación de firmas, lo cual incluiría la presunción de mala fe en las denominadas «firmas asistidas», el conflicto de competencias no ha sido resuelto y amenaza con fracturar irremediablemente al TSJ.

Los eventos de fines de febrero y comienzos de marzo produjeron 12 muertos, 100 heridos y 150 detenidos en siete estados y el Distrito Capital. Videos emblemáticos registraron a la GN disparando a corta distancia perdigones plásticos y arrollando y golpeando contra defensas viales a manifestantes inermes, lanzando al pavimento a una mujer desafiante de un pelotón, así como a cuerpos policiales regionales afectos al Gobierno golpeando y humillando a jóvenes liceístas. Pero hubo, además, violencia entre particulares armados de ambos lados y hasta venganzas personales, lo cual generó una sensación muy severa de desorden. Por primera vez las protestas se originaron en zonas residenciales de la clase media, aunque a juzgar por su apariencia, los agentes directamente envueltos en la confrontación parecían pertenecer, en gran mayoría, a sectores populares. No obstante, entre heridos, muertos y detenidos figuraron miembros de todos los sectores sociales, lo cual contribuyó a la visibilidad, reclamo y denuncia de la represión gubernamental.

Como hecho particularmente notorio se observó que los cuerpos policiales de las alcaldías bajo control de opositores al Gobierno se abstuvieron de intervenir, lo cual evidenció en forma dramática la conducta partisana en la gestión de

los servicios de seguridad ciudadana. La presencia y desempeño de la GN en el control del orden público demostró los riesgos de confiar a un cuerpo militar las funciones de resguardo de personas y bienes en casos de protestas civiles. En una entrevista transmitida por Venezolana de Televisión el 5 de marzo de 2004, una mujer subteniente de la GN, refiriéndose al caso de la manifestante desafiante del pelotón que fue lanzada al suelo, justificó la acción en los siguientes términos: «Ella se acercó pensando que eran hombres [los guardias nacionales, cuando, en efecto, fue una funcionaria quien derribó a la manifestante]; escupió, dijo improperios y por ello fue derribada; además, le quitó el rolo a una funcionaria y esto constituye delito».

Bajo esta justificación del uso de la fuerza, que asume el comportamiento policial como una respuesta frente al insulto y a la humillación de ser despojado del bastón de mando, y que hemos denominado «modelo causal» por cuanto toma en consideración el comportamiento previo a la reacción (Gabaldón/Birkbeck, pp. 131-132), emerge una visión de la fuerza aplicada como castigo merecido, como retaliación, antes que como neutralización. Los conceptos de «orden», «resguardo», «bienes públicos» que varias de las oficiales de la GN mencionaron en dicha entrevista colectiva para justificar la fuerza empleada, revelan una concepción ideologizada y mesiánica de las fuerzas militares como tutoras del espacio de convivencia ciudadana, muy peligrosa para el desarrollo del régimen político, como ha demostrado la experiencia sudamericana reciente, y totalmente distorsionada en lo que se refiere a los conceptos de orden y paz ciudadanas, a juzgar por la intensidad y desproporcionalidad en el empleo de la fuerza física, aunque no produzca efectos letales. Así, sobre el uso de gases tóxicos, mediante entrevista transmitida por el canal CMT, a las 9:45 am del 2 de marzo, el director de Salud Pública del Distrito Metropolitano reportó el ingreso de 400 personas (se habló de un infante fallecido por esta causa), mientras a las 10 am del mismo día el canal Globovisión documentó el lanzamiento de una bomba lacrimógena en una clínica al sureste de la capital, afectando a varios de los pacientes hospitalizados.

La restricción de intervención de las policías locales para resguardar el orden y la convivencia ciudadana ha generado mayor tensión y confusión sobre la función policial, luego que dos de los alcaldes opositores expresaron en rueda de

***La restricción  
de intervención  
de las policías locales  
para resguardar  
el orden  
y la convivencia  
ciudadana  
ha generado  
mayor tensión  
y confusión  
sobre la función  
policial***

prensa conjunta, el 1º de marzo de este año, que las policías municipales no reprimirían las manifestaciones de la oposición, agregando que el problema del orden público no era de la competencia de dichas policías sino del gobierno nacional, de conformidad con lo previsto en el Artículo 322 de la Constitución. Si bien el encabezamiento de dicho artículo coloca esta materia como responsabilidad y justificación de una policía nacional y otras organizaciones de defensa civil, entendidos como órganos de seguridad ciudadana, el último aparte indica que la función de seguridad ciudadana (dentro de la cual el orden público es un aspecto relevante) constituye una competencia concurrente del nivel nacional, estatal y municipal.

La confrontación política en Venezuela, pues, parece reforzar ahora una interpretación según la cual, en las áreas más críticas y masivas de confrontación ciudadana, la exclusividad de intervención la tendrían los cuerpos más centralizados y alejados de las particularidades locales y territoriales. Son estas particularidades, precisamente, las que permiten una mejor adecuación de la intervención policial a las demandas y expectativas de los ciudadanos. La defensa y justificación de la policía comunitaria o «de proximidad» se basa en la idea de que, si bien el control delictivo se define por los estándares legales de tipificación estricta, y en este sentido es más general e impersonal, el control del orden público está determinado por las percepciones idiosincráticas de los residentes locales, y en esta medida requiere un enfoque más personalizado, lo cual es más factible a través de las policías locales.

### ***¿Hacia dónde vamos?***

La confrontación política venezolana, acentuada dramáticamente en los últimos dos años, ha mostrado con suficiente elocuencia que las divisiones sociales no son explicables exclusivamente por disputas de clase en torno del capital y el trabajo. La policía es mucho más que un aparato represivo del Estado para reforzar la hegemonía y el dominio de clase. Estos eventos también han demostrado que la fuerza, como cualquier otro recurso, es susceptible de apropiación y de distribución desigual. Si bien la descentralización policial en el nivel municipal, a partir de los años 90, produjo esperanzas sobre una distribución más equitativa de la seguridad ciudadana, de la gobernabilidad local y de la fuerza coactiva del Estado, mucho antes de la promulgación de la nueva Constitución, los desarrollos recientes abren espacio al pesimismo sobre la preservación de esos bienes intangibles de seguridad y gobernabilidad, en equilibrio con un monopolio público del uso de la fuerza, lo cual constituye una base fundamental para la convivencia civil. Todo ello a pesar de la nueva Constitución.

La lección venezolana es importante. El incremento de la policía no solo no produce necesariamente mayor seguridad ni disminución de la criminalidad. Como lo destaca un reciente informe (Provea, pp. 361-362), tenemos una tasa de 505 policías por 100.000 habitantes, considerada alta conforme a criterios internacionales, conjuntamente con altas tasas de homicidio (42/100.000) y robo (168/100.000, excluyendo vehículos). Estudios anteriores en el ámbito del vecindario han demostrado que la presencia física policial no es garantía ni de mayor denunciabilidad ni de mayor seguridad (Gabaldón et al.). Los acontecimientos recientes han evidenciado, en el uso de la policía, algo que ya habíamos destacado como un elemento importante para explicar la magnitud en el uso de la fuerza: la coalición de grupos (Gabaldón 1993). La confrontación política en las ciudades venezolanas ha ilustrado bien cuán lejos estamos de entender a la policía como un servicio público compartido, supervisado y distribuido con criterios de equidad, y cuán próximos estamos de entenderlo como un objeto de apropiación grupal, que en nuestro caso asume los perfiles de una suerte de feudalización incompatible con un modelo de desarrollo conforme a patrones de modernidad y urbanidad.

### Referencias

- Durkheim, Emilio: *La división del trabajo social*, Shapire, Buenos Aires, 1973.
- Gabaldón, Luis Gerardo: «Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del Estado autoritario» en *Derecho Penal y Criminología* N° 51 vol. 15, 1993, pp. 193-210.
- Gabaldón, Luis Gerardo: «Policía y control social 1900-1999: fragmentación, centralización y difusión en América Latina», *Capítulo Criminológico* N° 3 vol. 27, 1999, pp. 129-150.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher H. Birkbeck (eds.): *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- Gabaldón, Luis Gerardo, Christopher Birkbeck y Daniela Bettiol (con la colaboración de Carmelo Boada): *La policía en el vecindario*, Universidad de Los Andes / Gobernación del Estado Mérida, Mérida, 1990.
- García Otero, Pedro: «Vacío de poder en las policías afecta seguridad» en *El Universal*, 16/4/02.
- Mollejas, Carlos: «20 muertos y 300 heridos» en *El Universal*, 15/4/02a.
- Mollejas, Carlos: «El 11 salvamos vidas, no las quitamos» en *El Universal*, 27/4/02b.
- Olivares, Francisco: «La batalla del 11 A» en *El Universal*, Sección Expediente, 22/6/03, pp. 1-2.
- Provea: *Situación de los derechos humanos en Venezuela: informe anual octubre 2002-septiembre 2003*, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Caracas, 2003.
- Ramírez Prado, Roselena: «La tensa calma fue un augurio de la muerte» en *El Nacional*, 11/5/02, p. 4.
- Venezuela: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.
- Venezuela: *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*, G.O. 36.906, 8 de marzo de 2000a.
- Venezuela: «Decisión del Recurso de Interpretación sobre la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas», TSJ, Sala Constitucional, 13 de diciembre de 2000b.
- Venezuela: *Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana*, G.O. 37.318, 6 de noviembre de 2001.

# ***Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho***

*Seguridad ciudadana y policía en Argentina*

**Sofía Tiscornia**

*El artículo analiza diversos procedimientos policiales comunes y vigentes en Argentina, cuyo origen, expansión y legitimación provienen tanto del derecho administrativo y, por ende, del control de las costumbres y la moralidad, como de antiguas tácticas de guerra. En esta convergencia se ha tramado la creación continua de sucesivos y superpuestos Estados de excepción, en los que cada vez más la vida y los derechos de ciudadanía pueden ser sacrificados sin seguir los procedimientos establecidos por los códigos penales. La extensión de estas tácticas policiales plantea problemas singulares –y con frecuencia olvidados– en los debates sobre la «seguridad ciudadana».*

**H**ace ya unos años escribí un artículo para el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina<sup>1</sup>, preguntándome de qué hablábamos cuando nos referíamos a la «seguridad ciudadana», concepto que sin duda parecía protagonizar una progresiva invasión de temas como la violencia policial (asuntos que, por otra parte, recién comenzaban a problematizarse en

---

**Sofía Tiscornia:** antropóloga; directora del equipo de antropología política y jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, fuerzas policiales, políticas de control público, Argentina.

1. V. Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS: *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual, enero-diciembre 1998*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.

---

las democracias de la región). Trataba entonces de marcar la diferencia entre el concepto de «orden público», asociado al sentido decimonónico de conservación del *statu quo* conservador, mientras que el nuevo término –aunque peligrosamente cercano al de seguridad nacional que en forma de «doctrina» fue la base ideológica de las dictaduras latinoamericanas– podía llegar a ser declinado como el orden deseado de una sociedad democrática. Esto es, antes que defensa del *statu quo*, protección de los derechos y las libertades.

Poco tiempo después, a mi parecer el concepto de seguridad fue apropiado por la *expertise* internacional, regional y nacional, a la caza bien o mal intencionada de financiamiento para implementar diversos tipos de reformas policiales, así como políticas de seguridad urbana. Reformas, políticas públicas e iniciativas cuyo formato no difería demasiado de aquéllas que se venden en cualquier estantería del mercado: la gama de tolerancias ceros, policías comunitarias, etc. Fue por entonces que decidí abandonar el debate y la argumentación pública sobre la cuestión. Me parecía obvio que aquella brecha que había creído encontrar entre «orden público», como el discurso de las elites morales decimonónicas, y «seguridad ciudadana», como discurso de los derechos humanos, no existía. La hegemonía del discurso que instaló la inseguridad producida por la criminalidad común como centro de la vida cotidiana aplasta (hoy, en mi país) cualquier argumentación que proponga defender los derechos de los habitantes a caminar sin ser detenidos por la policía, o a no ser golpeado o asesinado si se es sospechoso de haber cometido un robo. Obliga también a muchos a vivir entre rejas, armados y desconfiados. Formas todas de vivir en vilo que obnubilan cualquier pregunta acerca de qué está pasando.

Paralelamente, (también en mi país) ni las reformas policiales ni las políticas públicas de seguridad han paliado la violencia urbana y, menos aún, la violencia policial y la participación policial en el crimen (organizado u ocasional)<sup>2</sup>.

---

2. La discusión acerca de las técnicas y métodos de medición de estos esquivos fenómenos es compleja. Las estadísticas oficiales en Argentina son escasas, sin embargo, para reafirmar lo escrito quiero señalar que según los datos del Sistema Nacional de Información Criminal de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, mientras en 1991 se cometieron en todo el país 1.484 delitos por cada 100.000 habitantes, para 2002 dicha tasa asciende a 3.575 delitos. Interesa mencionar también el estudio de Graciela Romer: «Orientaciones en la opinión pública sobre violencia y políticas de seguridad», documentos de trabajo de la reunión «Opinión pública, sentido común, violencia y derechos humanos», CELS, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2003. En él se establece que la sensación de inseguridad es mayor que la incidencia delictiva real; que a principios de los años 90 la inseguridad concitaba el 23% de la suma de los problemas mencionados por la población y desde 1999 se ubica sostenidamente por encima del 35% en promedio y se ubica como el segundo problema después del de la desocupación. La imagen positiva de la policía y del sistema judicial, si a comienzos de los 90 concitaba (solo) el 25% hoy ha descendido al 14%.

Así las cosas, me ha parecido que quizás buscar el armazón –o al menos algunos de sus rastros– del poder policial, podría darme argumentos más certeros para encontrar explicaciones a esta peculiar vinculación entre policía y seguridad ciudadana.

Mi hipótesis de trabajo durante estos años ha sido, entonces, considerar la existencia de un centro opaco a la mirada que, paradójicamente, organiza y legitima el poder de policía, extendiéndolo por sobre los límites que el derecho creyó –y cree– fijar respecto de hasta dónde y en qué circunstancias, alguien investido de autoridad estatal puede infligir a otro dolor, muerte o aun –y menos trágicamente– convertirlo por unas horas en un cuerpo sumiso. Y para que ello sea así, los orígenes de la opacidad deben estar empotrados en cuestiones lo suficientemente obvias, naturalizadas y antiguas, para que seamos tan incapaces de cuestionarlas diariamente.

Voy a plantear brevemente las cuestiones sobre las que me estoy preguntando, y en torno de las que está organizado este trabajo. En primer lugar, me interesa vincular el poder de policía –como técnica administrativa de gobierno– con las formas vernáculas de su ejercicio. En segundo lugar, establecer el parentesco entre esas técnicas policiales y la expansión de Estados de excepción, como formas habituales de conjurar la inseguridad, reproduciendo paradójicamente el miedo.

### ***La opacidad del poder de policía***

La Policía Federal Argentina (PFA) y la mayoría de las policías provinciales ejercen funciones de seguridad, esto es, tienen como misión institucional la prevención y represión del delito. Por ello están facultadas para detener personas por averiguación de identidad y/o de antecedentes, por edictos contravencionales y en la ejecución de una razia. En algunos casos, están autorizadas –luego de la detención– a imponer penas de multa y arresto. En todos, puede encerrar legalmente a las personas en una comisaría, de 10 a 24 horas. En estas circunstancias, la policía no funciona como «auxiliar de la justicia» –otra de sus misiones– y, por lo tanto, como instrumento de la indagación penal que conduce al castigo. Por el contrario, en este contexto ella es lo que es por excelencia: un órgano administrativo. «La policía es la administración con el poder coactivo, o bien, poder coactivo en la administración». Así lo define Enrique Fentanes, uno de los más ilustrados teóricos policiales<sup>3</sup>.

---

3. «La policía judicial. Teoría y realidad» en *Biblioteca policial*, año XXXIV, N° 237, PFA, Buenos Aires, 1968. Fentanes en su trabajo toma la definición de Otto Mayer, citado en el tratado de derecho administrativo de Adolfo Posada. Me interesa en particular este autor habida cuenta de las numerosas

En su origen, este poder administrativo coactivo es una técnica de gobierno. Como tal, prefiere antes que el uso de la fuerza explícito, obligar al encauzamiento de conductas, domesticar las relaciones entre los hombres,

«civilizar»

las costumbres públicas y privadas. El poder

de policía, hijo

de la Ilustración y

del Estado moderno

—como bien lo señalara

Michel Foucault<sup>4</sup>—, es entonces una forma de

racionalidad, cuyo proceso de expansión en el campo social se

imbrica en relaciones de poder locales, reconocibles en cada Estado, nación o provincia, y en sus historias particulares. Como racionalidad, trasciende la institución policial pero al mismo tiempo se encarna en ella, en sus prácticas, reglamentos e ideología.

Así, en Argentina, los sistemas contravencionales —provinciales y federal— y las figuras afines han concurrido en la creación progresiva de una especie particular de «derecho de policía». Su origen se emparenta con la edificación de la



fuentes europeas que usa, así como la referencia a la influencia definitiva del derecho administrativo francés y la ciencia de policía de este mismo origen, para fundamentar su tesis sobre el «principio de unidad funcional» de la policía como precepto doctrinario contrario a la separación de funciones de seguridad y judiciales. Los cuadros superiores de la PFA sostienen también este criterio; v. María Victoria Pita: «Lo infinitamente pequeño del poder político. Policía y contravenciones en el ámbito de la ciudad autónoma de Buenos Aires», tesis de maestría, inédita.

4. En particular en: «*Omnes et singulatim*: hacia una crítica de la razón política» en *La vida de los hombres infames*, La Piqueta, Madrid, 1982.

nación, constituyéndose en preocupación clave de las elites morales de fines del siglo XIX<sup>5</sup>. Es posible reconocer como fuente de los sucesivos reglamentos contravencionales al anteproyecto de código de 1898. Concebido como proyecto civilizatorio, disciplinante y coercitivo, desplegaba (un tanto caóticamente) una serie de figuras –que incluían tanto conductas como tipos de personas– cuya presencia en la vida cotidiana de la ciudad debía ser encauzada, reprimida, corregida. Estas figuras eran:

– «Contra el orden público», es decir, contra las autoridades políticas, religiosas y judiciales, siendo sus posibles formas de manifestación: reuniones, divulgación de impresos, demandas por reos políticos. Pero también atentaba contra el orden público quien «no acate la orden de un agente policial o fuese remiso a darle cumplimiento»; «los que turben el reposo de los vecinos» con canciones o ejerciendo un oficio; los que usen nombres supuestos; «los que causaren alboroto en el pueblo con gritos, silbidos o canciones»; los que diesen datos falsos; y así.

– «Contra las buenas costumbres», es decir, los que establezcan juegos de azar en las plazas, calles o negocios; los que fueran sorprendidos jugando juegos de azar; los que ejerzan el curanderismo, la adivinación; los que ofendan el pudor; los que hagan oír «recitados de evidente obscenidad»; las prostitutas que se exhiban en las puertas o ventanas de sus casas; los que ofrezcan amuletos o maleficios; los borrachos; los que ejerzan la mendicidad; los que exhiban deformidades o llagas; y así.

– «Contra la seguridad personal», es decir, los que instiguen a la huelga o los huelguistas que amenacen a sus compañeros de trabajo; los que estén en posesión de ganchales y llaves falsas; los que den falsos avisos de incendio; los que envíen esquelas con injurias o proposiciones inmorales; las nodrizas o sirvientas que abandonen a criaturas; los que dieren indicaciones falsas a un extranjero o a una persona extraviada; y así<sup>6</sup>.

5. Sobre los orígenes de los edictos policiales y sobre la relación con las elites morales y políticas de fines del siglo XIX y comienzos del XX, v. S. Tiscornia: «Entre el honor y los parientes. Los edictos policiales y los fallos de la Corte Suprema de Justicia. El caso de 'Las Damas de la calle Florida' (1948-1957)» en S. Tiscornia (comp.): *Estudios en antropología jurídica. Burocracias y violencia*, Ed. Antropofagia, Buenos Aires, 2004.

6. «Proyecto de Ley de Contravenciones», año 1898. Las citas son textuales, pero no se reproduce la totalidad de las conductas o características personales prohibidas ya que éstas incluyen 18 artículos con alrededor de 8 o 12 incisos, en cada uno de los cuales se desgranaban particularísimas circunstancias tales como: «Los que inciten a pelear a personas, hagan irritar a ebrios o dementes o azucen animales bravos» (inciso 10, Art. 42, Cap. III, «Contra la seguridad personal o real»); «Los editores, los repartidores y los que fijen carteles, escritos o grabados sediciosos o de carácter injurioso» (inciso 4, Art. 27, Cap. «Contra el orden público»); «Los que formen grupos molestos para los transeúntes en las veredas o calzadas, ya sea para entregarse a juegos de manos, dirigir bromas a los que pasan,

Los reglamentos y códigos contravencionales posteriores variaron poco estas figuras. Las ampliaron, las desagregaron, y sin derogar las decimonónicas, adaptaron otras a tiempos más actuales<sup>7</sup>. Así también, la facultad policial de detener personas por averiguación de identidad o antecedentes esgrime argumentos y figuras más escuetas, pero en el mismo registro. La ley orgánica de la policía de la mayoría de las provincias argentinas habilita a: «Arrestar a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes y medios de vida en circunstancias que lo justifiquen o cuando se nieguen a identificarse. La demora o arresto del causante no podrá prolongarse más del tiempo indispensable para su identificación, averiguación de domicilio, conducta y medios de vida, sin exceder el plazo de 24 horas».

***La razia  
es una técnica policial  
que supone rodear  
un predio,  
una población,  
una calle, un barrio,  
impedir  
los movimientos  
de las personas  
que quedan  
atrapadas  
en el rodeo***

En el ámbito jurídico, en general hay coincidencia en cuanto a que las contravenciones están vinculadas a la administración pública en tanto ésta debe ser creadora de espacios de orden y convivencia. Por ello, a diferencia de los delitos, en la literatura específica las contravenciones son calificadas como «infracciones de menor cuantía», representan «un ejercicio directo y simplificado del poder penal estatal», y abren las puertas a «ejercer en la práctica» los derechos ciudadanos en «ambientes ordenados y de bienestar»<sup>8</sup>.

Por tal motivo, la deseada acción de «la administración» se enlaza con el antiguo concepto de ciencia de policía, esto es, una técnica de gobierno propia del Estado, destinada a «velar por las relaciones sociales»: por la vida, por el bienestar del cuerpo y del alma y por la riqueza. Pero se trata de una forma particular de ejercer vigilancia sobre los cuerpos y los bienes. Como escribe Foucault: «[Actuando sobre] el polvo de los acontecimientos, de las acciones, de las con-

---

o para contemplar un hecho desde sitio donde puedan molestar a la autoridad en el ejercicio de sus funciones» (inciso 1, Art. 30, Cap. «Contra el orden público»).

7. V., p. ej., el Reglamento de Procedimientos Contravencionales vigente en la ciudad de Buenos Aires hasta 1998, así como el Código Contravencional de la provincia de Buenos Aires y de muchas provincias argentinas.

8. V., entre otros: Ley del 9 de junio de 1959; Valentín Lorences: *Poder de policía. Justicia contravencional y de faltas*, Buenos Aires, Ed. Universidad, 1997; Ricardo Núñez: *Temas de derecho penal y derecho procesal penal*, Buenos Aires, EJE, 1958; Sebastián Soler: «Anteproyecto de Código de Faltas para la Provincia de Santa Fe».

ductas, de las opiniones ... los objetos que abarca son en cierto modo indefinidos»<sup>9</sup>.

La indefinición, la labilidad de los límites de las figuras contravencionales, las equívocas y multifacéticas formas de intervención policial sobre los cuerpos, la imposibilidad –en definitiva– de precisar la zona de acción correccional, complicarán a lo largo de los años la discusión jurídica sobre la «naturaleza» de las contravenciones, planteándose si habitan el espacio de la administración del Estado o el espacio del castigo y la pena<sup>10</sup>.

Por otra parte, paralelamente al debate en el estricto campo profesional de los juristas, se irá expandiendo «el derecho» de la policía en el sentido que Walter Benjamin daba al concepto, como creación incesante de una zona gris en la que el Estado es incapaz de garantizar, por medio del orden legal, sus propios fines. Benjamin señalaba con claridad que «el espíritu de policía es menos espeluznante cuando representa en la monarquía absoluta a la violencia del mandatario en el que se conjugan la totalidad del poder Legislativo y Ejecutivo. Pero en las democracias, su existencia no goza de esa relación privilegiada, e ilustra, por tanto, la máxima degeneración de la violencia»<sup>11</sup>.

**La confesión, el perdón y los dispositivos para la ciencia del «buen gobierno».** Ahora bien, ¿cómo se ha ido construyendo esa «zona gris», ese campo de indistinción entre hecho y ley? Las contravenciones son hijas del siglo XIX que en buena medida llegan a nosotros con las reformas napoleónicas, y, como tales, son también tributarias de la expansión del poder disciplinario, en el sentido foucaultiano del concepto. Pero quiero recordar al viejo Marx para explicar el enraizamiento particular de esta forma moderna de ejercicio del poder entre nosotros. Decía Marx en un texto ya clásico:

La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos se disponen precisamente a revolucionarse y a revolucionar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestado sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje,

9. «Del poder de soberanía al poder sobre la vida. Undécima lección. 17 de marzo de 1976» en *Genealogía del racismo*, Altamira / Nordan Comunidad, Buenos Aires, 1993.

10. Entre muchos, v., p. ej., Julio B.J. Maier: «Sistema penal y sistema contravencional», conferencia pronunciada en las «Jornadas sobre derecho penal, derecho contravencional y derecho administrativo sancionador», 23 de agosto de 2000, Buenos Aires; E. Zaffaroni, A. Alagia y A. Slokar: *Derecho penal*, Ediar, Buenos Aires, 2000. Como contexto de la discusión, y solo para dar una aproximación a la dimensión de esta práctica policial, es importante señalar que el promedio de personas detenidas tan solo en la ciudad de Buenos Aires durante la década de los 90 oscila entre 70.000 y 200.000 por año. No tuvimos acceso a las estadísticas provinciales.

11. *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*, Taurus, Madrid, 1991, p. 32.

para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal.<sup>12</sup>

Las contravenciones, hijas de la revolución de la modernidad, de la razón, del liberalismo bienpensante, arrastran –mientras van imponiendo su imperio– la vieja tradición, visten «el disfraz» y usan el «lenguaje prestado» del credo medieval, de la Inquisición y de la confesión. Muy acertadamente las califica, entonces, un viejo código penal español, citado en el Reglamento de Procedimientos Contravencionales de la PFA, como «especies de delitos veniales». La analogía con el pecado es particularmente rica: los crímenes serían entonces equivalentes al pecado mortal, mientras que las faltas de los cuerpos indóciles, a las contravenciones. Son pecados veniales una mentira, algo de pereza, una falta de respeto o de caridad, murmuraciones o burlas, dejadez en las oraciones, excesos en la comida y en la comodidad, gastos superfluos, la gestualidad de la sexualidad. Es decir, el dispendio licencioso y hedonista. Son contravenciones la vagancia, los juegos de azar, las palabras indecentes, los gestos obscenos, las riñas callejeras, el uso del disfraz y el carnaval, la mendicidad, la vagancia, los gritos y las burlas.

Pero si la analogía con el pecado es analogía de conductas y costumbres prohibidas, también prescribe analogías respecto a la relación que impone entre quien prohíbe y quien es prohibido. Esto es, el carácter «venial» implica que se está sujeto a la indulgencia de quien administra la pena. Indulgencia que supone, a su vez, el respeto del administrado por el administrador. En un sentido, es la cualidad venial lo que parece hacer latir el corazón mismo de las contravenciones policiales: encauzamiento moralizante de conductas, faltas leves que deben ser corregidas para el «buen gobierno y la prosperidad pública». Pero también, desdibujamiento de los márgenes, sutiles diferencias entre la admonición y el grito, entre la caricia correctora y el golpe brutal. Las penas impuestas por el poder policial son «de menor cuantía», multas negociables, prisiones que se levantan por gracia del jefe de policía, detenciones que cesan o se agravan si media el interés de un jefe político por el condenado.

Es así que la corrección de conductas y la venia indulgente parecen habilitar, a su vez, un lazo social entre el juzgador y el pecador, entre el administrado y el administrador. Lazo que se teje con los hilos de la domesticidad y el patronaz-

***Las muertes  
y represión  
provocadas  
por la policía  
horadan gobiernos  
porque  
la demanda social  
de justicia  
así lo exige***

12. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Ediciones de la Comuna, Uruguay, 1995, p. 9.

go y no con las ligaduras burocráticas y legales que corresponderían a una institución moderna e iluminista. La «menor cuantía» de la pena (de la que hablan los juristas), la inmediatez de la relación con la policía, la inexistencia de una

***Por el contrario,  
los procedimientos  
administrativos  
de control poblacional  
casi no provocan rechazo.***

***Antes bien,  
son demandados  
en nombre  
de la seguridad pública,  
en nombre del conjuro  
de la inseguridad***

posibilidad real de apelación de la pena impuesta, crean formas de sociabilidad que cristalizan en la naturalización de las detenciones.

Paralelamente, los procedimientos contravencionales son procedimientos de raigambre inquisitiva. Esto es, el administrador –el jefe de la policía– es quien acusa y decide en la investigación del caso, y además quien sentencia (impone la pena). No se contempla, para el acusado, defensa alguna. De la misma forma,

en las detenciones por averiguación de identidad o antecedentes el aviso al juez es tardío: es un expediente que se eleva al juzgado una vez concluida la detención<sup>13</sup>.

Este formidable dispositivo de control social coercitivo puede ser comprendido, entonces, como una técnica de dominación que ha instituido relaciones disciplinarias y de domesticidad –en el sentido que Foucault da a esos conceptos–, esto es, al tiempo que impone relaciones de docilidad y utilidad de los cuerpos, a través de formas capilares de ejercicio del poder, establece formas de sujeción doméstica. Las relaciones de docilidad atravesarán los cuerpos de la población, convertirán el orden policial en un orden deseado, extendiendo las «buenas costumbres» tales como prohibir las palabras indecentes, no escupir ni orinar en la calle, conservar los bailes públicos ordenados y guardar a los vagos en la prisión.

**Orden moral y orden político: del control de las buenas costumbres a la represión de la disidencia.** Desde su origen, el poder de policía –que, repito, no es poder penal ni es auxiliar de la justicia, sino puro poder policial, ejercido por la institución o no– tiene una cara moralizante y una cara de poder coercitivo violento.

13. La apelación al juez correccional en este tipo de detenciones es siempre tardía y fundamentalmente ineficaz. Las razones para que ello sea así han sido analizadas en *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, CELS / Human Rights Watch / Eudeba, 1999; y en S. Tiscornia, L. Eilbaum y V. Lekerman: «Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos» en VVAA: *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Chile, junio de 2000.

En su constitución misma el poder de policía es poder correctivo –conservador de derecho, diría Benjamin– pero al mismo tiempo es guerrero, y lo es a través de tácticas ligeras, sorprendivas, amedrentadoras. Se trata de un poder ejercido a través de la violencia fundadora de un derecho de edictos, de Estados de excepción: las razias.

La razia es una técnica policial que supone rodear un predio, una población, una calle, un barrio, impedir los movimientos de las personas que quedan atrapadas en el rodeo; obligarlas a subir a móviles policiales o vehículos de transporte colectivo, y conducir las a territorio policial: en general, la comisaría. Comienza entonces un proceso de deshumanización en el que se exige obediencia, cumplimiento irrestricto de las órdenes, y gritos policiales, sumisión, servilismo.



Es interesante recordar la etimología del término, porque ello ilustra la ideología de este dispositivo/práctica policial. La palabra *razzia* –usada en español– está tomada del francés, el cual la adquiere a su vez del árabe argelino en 1841, durante la colonización imperialista. Significa «incursión militar, golpe de mano» en territorio extranjero, por sorpresa y con violencia<sup>14</sup>. En árabe argelino (*gaziya*) designaba el ataque de una tropa de nómades contra una tribu, un oasis, una población, para robarles, despojarles del ganado y las cosechas.

Esta ideología de saqueo por sorpresa, de «cercar y arrear» personas, de reducir las a la condición de prisioneros, es la ideología que se prolonga en las actuales razias policiales<sup>15</sup> para el control de manifestaciones públicas, de multitudes, de disconformes o de diferentes. Esta es la cara del poder de policía que enfrentan los jóvenes, los pobres, los homosexuales, los que demandan y protestan. Una redada, un traslado a un lugar donde cesan los derechos por un tiempo –por 24 horas, por unos días, por 10 horas, es casi aleatorio. En la redada se golpea y se maltrata a quienes están dentro, más a unos que a otros, con más saña a los más rebeldes o a los más débiles. Luego de pasada la razia, vuelve la tranquilidad del desierto.

14. Según J. Corominas y J.A. Pascual: *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Gredos, Madrid, 1997.

15. Es interesante señalar que en Brasil estos procedimientos se denominan «blitz», y reconocen como antecedentes las encerronas ejecutadas durante el nazismo.

### ***La exhibición del poder de policía***

Es cierto que la opinión pública argentina parece particularmente sensible a la ocurrencia y exhibición de casos de violencia policial: cuando la policía mata como «gatillo fácil»; en la tortura; cuando ejerce el mal intencional y abiertamente. Cuando reprime la manifestación política. Las muertes y represión provocadas por la policía horadan gobiernos porque la demanda social de justicia así lo exige. Porque la memoria del terrorismo de Estado de la pasada dictadura no admite los crímenes de funcionarios investidos de autoridad. Pero, por el contrario, los procedimientos administrativos de control poblacional casi no provocan rechazo. Antes bien, son demandados en nombre de la seguridad pública, en nombre del conjuro de la inseguridad. Es común que ello se exprese como «saturar de policía las calles» o «policiamiento ostensible», que no indica otra cosa que desear una ciudad ocupada por fuerzas de seguridad deteniendo a extraños y propios en forma continua e ininterrumpida.

Estos procedimientos parecen armados por una lógica de la verosimilitud. Esto es, una lógica que convierte en verosímil y deseable el uso de una violencia opaca, rutinaria, cotidiana. La eficacia de las detenciones masivas –por edictos, averiguación de identidad o razias– es prácticamente nula en cuanto a las posibilidades de controlar el delito común<sup>16</sup>. Es como si los policías fuesen pescadores en busca de un raro ejemplar de pez de río, y para ello arrojaran diariamente las redes al mar (no al río), desde inmensos barcos pesqueros. Sin embargo, *creemos* en esa lógica. Y en esa creencia, me parece, radica la expansión del poder de policía. Porque las creencias están ancladas en normas de comportamientos, son fuente de la moral encarnada en una historia particular, construida cotidianamente en la indicación precisa y detallada acerca de qué se puede decir y qué no, qué está permitido y qué no, en ese escrutar en las cosas mínimas, en esa advertencia oscura de que alguien examina lo que hacemos y lo juzga, en la arbitrariedad de que suspendan todo derecho por un tiempo, de estar suspendido en un espacio ajeno hasta que la voluntad administrativa decida lo contrario. En esa sumisión del cuerpo propio y ese deseo de sumisión del cuerpo extraño y peligroso.

Es mi opinión que en esta particular vinculación entre seguridad-prevención del delito-policía, el problema es que la representación es más importante que lo representado. La representación de un control exhaustivo, invasor, arbitra-

---

16. Sobre la relación entre cantidad de detenciones por averiguación de identidad o edictos y ocurrencia de delitos, v. S. Tiscornia et al.: ob. cit.

rio, es más importante que la posibilidad real de que a poblaciones enteras o a grupos de personas se les suspendan los derechos más simples: caminar por la calle, ir a un recital de rock, manifestar en la vía pública. Y que se les suspendan por tener cara de sospechosos, de morochos, de obscenos, de salvajes, de ladrones, de prostitutas, de terroristas o de extranjeros.

Posiblemente, el acostumbrarse a esta forma particular de práctica de la banalidad del mal logra impedir la enunciación de preguntas extremas acerca de la legitimidad del poder de policía, tales como: ¿por qué someterse/nos? Pero no puede obturar, en cambio, otras preguntas: por ejemplo, sobre la pertinencia de usar la noción de banalidad del mal para describir estas facultades policiales. La noción fue usada por Hannah Arendt para explicar la «normalidad» de los funcionarios que, dentro de la maquinaria burocrática administrativa nazi, antes que sádicos, torturadores o personas motivadas por perversos conflictos eran simples burócratas indolentes o incapaces de cuestionar sus acciones, y ello al amparo de una ideología cuya característica principal es que tenía la adhesión de muchos.

En buena medida, las políticas de seguridad ciudadana habilitan un campo en el que las medidas administrativas reemplazan en forma gradual y sostenida al imperio de la ley. He querido reseñar aquí que ello no es un problema nuevo o, más bien, que si lo es (o así se presenta), hereda una tradición consolidada, fundada en los inicios de una modernidad que, preocupada por el «buen gobierno», se sostuvo también en las «matanzas administrativas» del imperialismo colonial, y que esas son las fuentes del poder de policía. Es posiblemente la fuerza de esa tradición la que opaca la creación cada vez más legitimada de Estados de emergencia, bajo la lógica del Estado de excepción.

No es necesario un Estado de guerra para que ello suceda; una situación de paz puede ser, al mismo tiempo, un Estado de excepción. No es una paradoja. Sucede todos los días. Todos los días la policía –en nombre de la seguridad ciudadana– rodea un barrio, requisa las casas, golpea a algunos, pateo a otros, roba algunos bienes de la pobreza y se va con dos o tres detenidos. Todos los días nos prestamos a ser revisados, indagados para ingresar a un aeropuerto, a un recital, a un acto multitudinario. Todos los días aceptamos sumisos (en especial si se trata de jóvenes) «acompañar» a un agente policial público o privado a la comisaría, aceptamos las fronteras de los barrios privados, las calles clausuradas, los *ghettos* urbanos. En esas situaciones de paz, no impera el derecho.

## **Nueva Sociedad Separatas**

Lilian Bobea

**¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 90-102.

# ***¿Juntos pero no revueltos?***

*De la militarización  
policial al policiamiento militar:  
implicaciones para las políticas  
de seguridad ciudadana  
en el Caribe*

**Lilian Bobea**

*El presente artículo trata sobre el uso de las Fuerzas Armadas como un recurso estatal para frenar el auge de la criminalidad en países como la República Dominicana, en momentos en que la presión social aboga por una desmilitarización de las policías, lo que plantea un nuevo dilema a la profesionalización y a la democratización del ejercicio policial, así como al involucramiento y relacionamiento de la ciudadanía en los temas de seguridad pública, alejando las posibilidades de control civil sobre las políticas y los recursos orientados a garantizarla.*

**P**ese a la creciente presión social que existe en la República Dominicana para que se desmilitarice la institución policial, las prácticas militarizantes que caracterizan sus orígenes están más vigentes que nunca como resultado de la progresiva asunción de funciones policiales por parte de los cuerpos castrenses, a fin de garantizar la seguridad del Estado por encima de todo.

---

**Lilian Bobea:** socióloga dominicana (MA, State University of New York, Binghamton); investigadora y docente de Flacso - República Dominicana; autora de *Soldados y ciudadanos en el Caribe*, Flacso, Santo Domingo, 2002; y de *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

**Palabras clave:** militarización policial, control público, seguridad ciudadana, Caribe.

**Nota:** Este artículo fue originalmente presentado en la conferencia «Políticas de defensa: desafíos externos y restricciones internas» organizada por Rut Diamint, en Buenos Aires, el 26 de septiembre de 2002, y publicado por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars como un informe especial con el mismo nombre (edición al cuidado de Tamara Taraciuk).

La policía dominicana se ha conformado por procesos de transferencia de militares activos, y ha estado comandada desde su constitución por oficiales de las Fuerzas Armadas<sup>1</sup>. Históricamente se ha utilizado a los militares en tareas de contención de huelgas, represión política e incluso desalojo de tierras<sup>2</sup>. Hasta la fecha ha sido imposible superar el escollo de la subordinación de las fuerzas policiales a la militar, y también que ellas establezcan una relación más bien horizontal con las estructuras castrenses y menos vertical con la sociedad dominicana.

La otra cara de esa moneda no solo refleja el carácter policial que define el origen de la Guardia Nacional, la Guardia Rural, el Ejército nacional hasta llegar a las actuales FFAA; adicionalmente el proceso de «institucionalización» del organismo militar dominicano traza una trayectoria de diferenciación, mimetización y finalmente asimilación de la función policial, que amenaza actualmente la naturaleza misma de los cuerpos castrenses. Esa tendencia se exagera con los cambios en el ámbito de la seguridad nacional y hemisférica: la pérdida de relevancia de la función de defensa y su orientación al ámbito interno, la crisis de identidad por la que han atravesado muchos ejércitos en la región, y la necesidad de reconvertirse para sobrevivir a esos cambios.

***Los militares  
han pasado  
a redefinir sus roles,  
ya no solo  
como guardianes,  
sino también como  
reconstructores  
de la nación***

### ***Un poco de contexto***

Los eventos que marcaron las últimas décadas del siglo pasado y los inicios del presente, entre los que cabe destacar el fin de la Guerra Fría, las experiencias democratizadoras, así como los procesos de ajuste macroeconómico por los que atravesó la mayoría de los países latinoamericanos y los pequeños Estados caribeños, si bien catapultaron el agotamiento de modelos de supremacía militar, dejaron también a la mayoría de estos Estados embarcados con unas fuerzas armadas y de seguridad desproporcionadas en relación con los exiguos presupuestos, con la capacidad política e institucional para ejercer control sobre ellas, y con el grado de tolerancia ciudadana ante la falta de control civil y

---

1. Desde la constitución de la Policía Nacional, a mediados del siglo XIX, 42 jefes de la policía, de un total de 64, han provenido de las FFAA.

2. La huelga nacional que tuvo lugar durante la primera semana de noviembre de 2003, y que arrojó un saldo de siete muertos y centenares de heridos, fue calificada por algunos como «una guerra», en alusión a la cantidad de militares desplegados. Las denuncias al respecto motivaron que el secretario de las FFAA, teniente general José M. Soto Jiménez, saliera en defensa de los cuerpos castrenses declarando que «Las Fuerzas Armadas participaron en auxilio de la Policía Nacional en la disuasión y en la prevención de desórdenes que podían ser mayúsculos» en *El Caribe*, 12/11/03.

***La reiterada  
práctica  
de los gobiernos  
de emplear militares  
en actividades  
que trascienden  
su tradicional  
campo de incidencia  
constituye  
una tendencia que  
va reafirmandose***

los temores de que eventualmente se produzcan nuevos asaltos castrenses al poder. Esta realidad colocó al liderazgo político regional en la difícil situación de tener que encontrar un nicho adecuado para que las fuerzas de seguridad ejerciesen sus funciones en los nuevos ámbitos que les corresponden, mientras sectores proclives a la ampliación de espacios democráticos exigían al mismo tiempo que se propiciara un equilibrio más favorablemente democrático de las relaciones cívico-militares.

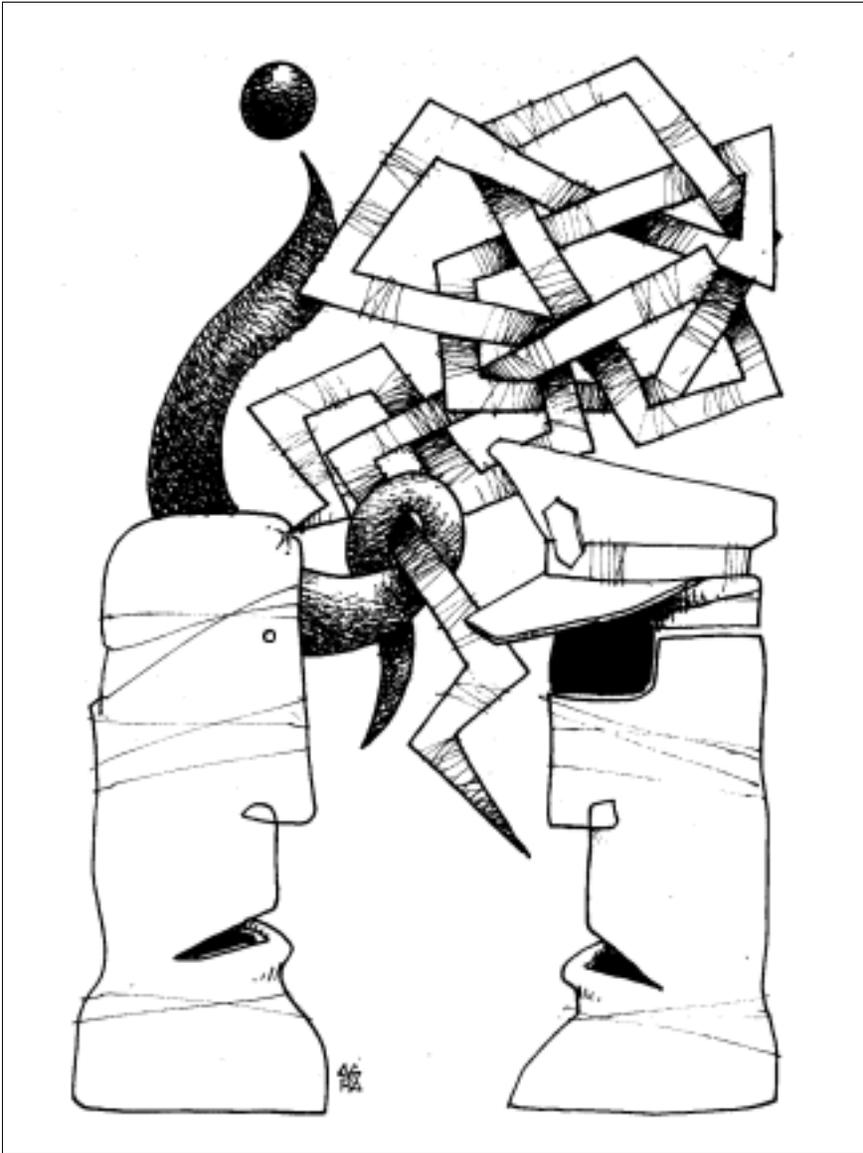
Una salida a este dilema ha sido la redefinición y mayor «elasticidad» del concepto de seguridad. Como resultado, es cada vez más común la tendencia a articular la seguridad y el desarrollo, identificando la pobreza y la desigualdad social como los potenciadores más determinantes de conflictos intraestatales, de ingobernabilidad y de la hiperbolización de la inseguridad. En consecuencia, los militares han pasado a redefinir sus roles, ya no solo como guardianes, sino también como reconstructores de la nación, facilitadores, propiciadores y protectores de los intereses internos públicos y privados. Progresivamente han ido asumiendo nuevas funciones en el campo de la seguridad ciudadana, la acción cívica y el desarrollo estratégico nacional, incorporando estos componentes a su propia doctrina militar, diluyéndose así de manera muy pragmática la separación operativa entre seguridad ciudadana y defensa.

Hal Klepak destaca las razones para la asimilación de esos roles duales al afirmar que «los gobiernos entienden que los militares constituyen un recurso accesible, subordinado, disciplinado, expandido y armado»<sup>3</sup>. Para los militares latinoamericanos y caribeños, la asunción de estas funciones tangenciales propone una salida a su crisis de reinserción social.

Así, la reiterada práctica de los gobiernos de emplear militares en una miríada de actividades que trascienden su tradicional campo de incidencia constituye una tendencia que va reafirmandose<sup>4</sup>. En América Latina, la lucha antinarcóticos

3. «Unreasonable Expectation Usually Bring Disappointment: The 'New' Missions of Latin America's Armed Forces Twelve Years after the Cold War», trabajo presentado en la Latin American Studies Association (LASA), Washington, septiembre de 2001.

4. De manera más enfática, en Estados Unidos los eventos del 11 de septiembre de 2001 propiciaron un giro dramático en materia de seguridad interna y reabrieron un viejo debate alrededor de la ley *Posee Comitatus*, que desde 1878 rige el uso de fuerzas militares para la aplicación de la ley a civiles dentro de esa nación. La ley, que surgió en el contexto de la guerra civil, reiteraba el uso exclusiva-



ha sido el caballo de Troya para la ratificación de militares en actividades de orden público y policiales en países como México, Colombia, y los de la región andina y el Caribe. En este sentido, han fluido recursos a través de programas privados auspiciados por proveedores norteamericanos de armas pequeñas, de los cuales se han beneficiado compañías privadas de seguridad y de venta de arsenales, con frecuencia propiedad de militares activos y oficiales policiales.

Ello no deja de tener derivaciones contraproducentes, especialmente en mercados muy abiertos y desregulados, donde muchas armas son obtenidas de manera ilegal por bandas criminales que luego logran legalizarlas por canales oficiales involucrados en actividades ilícitas. Correlativamente, en no pocos casos el *know-how*, la accesibilidad y la inexistencia de controles internos y externos,

***En Jamaica, acciones arbitrarias conducidas por militares han derivado en numerosos ajusticiamientos de supuestos delincuentes y sospechosos***

han propiciado las condiciones favorables para el involucramiento informal de agentes policiales en actividades relacionadas con lavado de dinero y tráfico de armas en países con poca tradición de rendimiento de cuentas por parte de los cuerpos de seguridad, como en los casos de Haití y la propia República Dominicana.

Crecientemente, la lucha antiterrorista ha probado ser el pie de amigo que han utilizado gobiernos impopulares para institucionalizar la violencia y ejercer el control social a través de sus organismos policiales y militares de seguridad. En la mayoría de los países del Caribe donde también existen FFAA, los cuerpos policiales cuentan con unidades SWAT de asalto y contrainsurgencia urbana. En la República Dominicana estas unidades de fuerza conjunta son las encargadas de enfrentar las manifestaciones cuando la resistencia popular alcanza un punto álgido. Los policías, trajeados en ropa de camuflaje y con las caras pintadas, portando y usando armas largas, no tienen en verdad muchos elementos que los distinguan de «los SWATs» de las FFAA. De hecho, ambas unidades se intercambian efectivos, comparten el mismo entrenamiento y planifican la disuasión contra la insurgencia popular urbana. En verdad, la diferencia estriba en las responsabi-

---

mente exterior de la fuerza militar y los aparatos orientados a la guerra y la defensa, como una forma de garantizar el respeto de los derechos humanos en el ámbito nacional. Aunque es sabido que en el pasado la ley *per se* no siempre ha impedido que los gobiernos utilizaran la fuerza militar dentro de la nación, además ha sido enmendada a fin de posibilitar el involucramiento y entrenamiento militar de la policía estadounidense en actividades antinarcóticos, y la creación de unidades SWAT (por su denominación en inglés: Special Weapons and Tactics) en circunscripciones policiales con más de 50.000 habitantes. Sin embargo, la *Posee Comitatus* confronta serios problemas en el marco del reforzamiento de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Su naturaleza restrictiva continuará siendo materia de debate en el contexto de la nueva realidad de seguridad que confronta EEUU, pero también tiene implicaciones más allá de las fronteras estadounidenses y se observa en las iniciativas desarrolladas por el Comando Sur en el Caribe. En los últimos años, militares norteamericanos de este comando han estado directamente involucrados en entrenamientos conjuntos de militares y policías (programas *tradewinds*); funciones policiales de control y restablecimiento del orden público en Haití; supervisión y entrenamiento de militares y policías para el control fronterizo República Dominicana/Haití; inspección de cárceles dominicanas y entrenamientos en derechos humanos.

lidades de más largo alcance y los niveles de mayor autonomía propios de los organismos castrenses, que van en detrimento de la institución policial<sup>5</sup>.

De lo dicho, no es aventurado afirmar que si hay un campo donde los militares se sienten más en casa en este proceso de reconversión al que aludimos es el de la seguridad ciudadana y el control del orden público, en la medida en que éste se plantea como una extensión «natural» de sus funciones originarias como garantes de la soberanía y la integridad territorial, roles por demás característicos de los ejércitos caribeños y aspectos ambos que coadyuvaron a la conformación y consolidación de sus respectivos Estados. Adicionalmente, el empleo de las FFAA como un recurso para frenar el auge de la criminalidad ha ido de la mano con la incapacidad de los gobiernos para aplicar políticas preventivas e integrales de control de la delincuencia.

Pese al hecho documentado de que los países del Caribe aún poseen en promedio tasas de criminalidad relativamente bajas en comparación con el resto de América Latina<sup>6</sup>, en el plano interno, la tendencia de los gobiernos del área ha sido al endurecimiento de las prácticas y mecanismos coercitivos y, consecuentemente, al reforzamiento geométrico de sus estructuras policiales y militares en el combate al crimen callejero, en la misma proporción en que desatienden el enfrentamiento de la criminalidad organizada y de cuello blanco.

Amparados en el argumento de que la sofisticación de la delincuencia en el uso de técnicas, métodos y recursos para ejercer sus acciones supera la capacidad

***En la República Dominicana, las demandas de diversos sectores de la ciudadanía al Gobierno se tradujeron en la incorporación masiva de militares a las tareas de control del orden público***

5. En una de las últimas protestas escenificadas en Santo Domingo, el secretario de las FFAA declaró que: «Los llamados a huelga son legítimos, pero las Fuerzas Armadas estamos para evitar que se caldeen los ánimos», advirtiendo que «los cuerpos castrenses han elaborado un plan de contingencia para prevenir sucesos lamentables» (*El Caribe*, 4/11/03). Pocos días más tarde, en una reunión convocada por el presidente de la República con los cuerpos castrenses y la policía, el mandatario dio órdenes a los organismos de seguridad para que «tranquearan» a los jóvenes que participaran en la protesta que había sido convocada. Para los pobladores, la salida de «los SWATs» a la calle probablemente signifique el fin de la protesta; la gente se recoge porque teme por su vida, y, ciertamente, el riesgo de perderla es incuestionablemente más alto que en los enfrentamientos cotidianos con los «cascos negros», como se denomina a la policía común.

6. A excepción de Puerto Rico, cuyas tasas de homicidios están por encima de 20 muertes por 100.000 habitantes, y de Jamaica, donde la violencia política y el número de víctimas como consecuencia de la brutalidad policial impone un sesgo importante en las tendencias comparadas con América Latina, las tasas de homicidios en los pequeños Estados caribeños están entre 15 y 18/100.000 habitantes.

de las policías para combatirla, el liderazgo regional gobernante, civil y militar, ha justificado el involucramiento de las FFAA, asumiéndose implícitamente la criminalidad como una cuestión de guerra, sujeta a ser librada en el campo de batalla interurbano y fundamentalmente en los barrios económica y socialmente marginados.

Diversas iniciativas han sido puestas en marcha a lo largo del Caribe, entre ellas la creación de unidades conjuntas de patrullaje en la República Dominicana y Puerto Rico, y una fuerza anticrimen militar-policial (la Crime Management Unit) en Jamaica, encargada de realizar redadas, patrullar y conducir chequeos en barrios populosos y áreas turísticas e imponer Estados de sitio. En adición a la conformación de instancias y estructuras mixtas, también se han conformado componentes operativos que tienden a hibridizar las instituciones de control vía la creación de «aparatos». Entre éstos son cada vez más comunes las unidades de patrullaje mixtas y antiterroristas. Básicamente los gobiernos han expandido las funciones de los cuerpos de seguridad para su incursión y desempeño en esos nuevos escenarios. Tal es el caso de la ampliación de funciones de la Island Special Constabulary Force (ISCF) de Jamaica, realizada por la presente administración para incluir responsabilidades relacionadas con la seguridad de los puertos, tráfico, agricultura y medio ambiente. Esta medida se ve como una forma de garantizar el control centralizado de las unidades operativas encargadas de la aplicación de la ley y, de acuerdo con el primer ministro P.J. Patterson, busca «enfrentar la creciente incidencia del desorden público que enfrenta el país» (*The Gleaner*, 25/10/00).

Estas modalidades de *interface* entre militares y policías presentan la particularidad de que, al orientarse a la solución de situaciones críticas, captan las simpatías de sectores de la ciudadanía que entienden que los militares están cumpliendo con una función social de control de la delincuencia. Sin embargo, denuncias crecientes provenientes de organizaciones civiles pro derechos humanos y de participación ciudadana, como Jamaicans for Justice en Jamaica y la Fundación Institucionalidad y Justicia en la República Dominicana, cuestionan la efectividad e implicaciones de la creciente implementación de tales unidades. En Jamaica, acciones arbitrarias conducidas por militares han derivado en numerosos e innecesarios ajusticiamientos de supuestos delincuentes y sospechosos, y también han contribuido a exacerbar la confrontación entre presuntos delincuentes y fuerzas de control en áreas densamente pobladas de los barrios marginales –con desenlaces extremos, como sucediera en una operación conjunta en Tivoli Gardens, Kinstong, donde murieron 27 personas en un enfrentamiento entre las fuerzas de seguridad e individuos armados (*The Gleaner*, 25/10/00).

En julio de 1999, el primer ministro Patterson, habiendo declarado previamente que el país se encontraba «en guerra» contra los criminales, anunció la asignación de tropas de la armada jamaicana para el reforzamiento de la seguridad de 15 áreas de la ciudad de Kingston<sup>7</sup>.

En la República Dominicana, las demandas de diversos sectores de la ciudadanía al Gobierno, para que tomase medidas efectivas frente al percibido auge de la criminalidad, se tradujeron en la incorporación masiva de militares a las tareas de control del orden público, y en la conformación de batallones mixtos de patrullaje policía-FFAA, sin mediar protocolos claros de procedimiento entre ambas instituciones, ante el servicio que estarían supuestos a brindar a los ciudadanos.

En términos del impacto institucional de estas iniciativas, si bien algunas tienen un carácter provisional y tienden a desarticularse cuando el peligro previsto desaparece, otras, por el contrario, resultan más permanentes, en la medida en que modifican las estructuras institucionales de los cuerpos del orden para adaptarlos a las nuevas necesidades y tareas. Se crean instancias de mando, se incorporan nuevas normativas y reglamentos y se abren nuevos presupuestos para tales fines.

De esta suerte, en lugar de promoverse la racionalización de los recursos destinados a las fuerzas de defensa, y su reorientación para entrenar, equipar y aumentar las capacidades de los organismos policiales, los gobiernos han tendido a transferir funciones de los últimos a las primeras. Así, la labor de apoyo a las instituciones policiales permanece como una de las funciones explícitas de los cuerpos castrenses dominicanos, jamaicanos, guyaneses, cubanos, barbadenses y trinitarios –por mencionar algunos de los países que poseen FFAA separadas de las fuerzas policiales– sin que hasta el momento ello haya coadyuvado a la superación de las crisis institucionales de los cuerpos policiales en cuestión, o haya contribuido a promover apoyos gubernamentales a iniciativas preventivas provenientes de la ciudadanía. A nuestro juicio, este enfoque militarista aporta poco a la solución de problemas que tie-

*La labor de apoyo a las instituciones policiales permanece como una de las funciones explícitas de los cuerpos castrenses dominicanos, jamaicanos, guyaneses, cubanos, barbadenses y trinitarios*

---

7. «Jamaica Alarmed by Crime Upsurge» en *Caribbean Insight*, 16/7/99, Londres, p. 4.

nen orígenes sociales y que son incentivados por la falta de políticas públicas consistentes.

### ***La experiencia dominicana***

En la República Dominicana, la nueva Ley Orgánica de las FFAA establece entre sus principios fundamentales «la defensa de la independencia e integridad de la República, el *mantenimiento del orden público* y el sostenimiento de la Constitución y las leyes», reafirmando el fuero militar sobre los cuerpos policiales al destacar que: «El secretario de Estado de las Fuerzas Armadas *tendrá resguardo sobre los cuerpos policiales* y demás organismos armados regulares no adscritos a las Fuerzas Armadas».

Mientras constitucionalmente policías y militares comparten el mismo mandato de control del orden público y los mismos preceptos de no deliberación y jerarquización, subyace, sin embargo, una marcada diferencia en los principios que sindicán la naturaleza de cada cuerpo. La consigna militar de proteger el orden público resulta sumamente amplia (control de disturbios, combate a la delincuencia, a la criminalidad) y se orienta a garantizar la gobernabilidad a toda costa, aun por encima de los derechos ciudadanos. Ello contrasta con el perfil esperado de naturaleza civil de la orientación del servicio policial, cuyo objeto constitucional se orienta a:

... proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito, preservar el orden público y social y el medio ambiente ... con la colaboración y participación interactiva de la comunidad en la identificación y solución de problemas, a fin de contribuir a la consecución de la paz social y el desarrollo económico sostenible del país.<sup>8</sup>

Antes y ahora, los militares dominicanos han realizado funciones policiales o de control del orden público en: desalojos de tierra de tomas ilegales; control de protestas, como fuerzas de choque, incluyendo equipos especiales (SWAT); control absoluto del flujo migratorio fronterizo; control de cárceles<sup>9</sup>; interdicciones de viajes de emigrantes indocumentados; actividades antinarcóticos internas (cateo y arrestos en barrios de la capital); patrullaje conjunto con la policía en barrios de las ciudades principales; redadas especiales para captación de armas ilegales; vigilancia de escuelas y hospitales públicos.

Correlativamente, la militarización de la Policía Nacional dominicana es un hecho que se observa en la estructura verticalista que rige y define a la institu-

---

8. Ley Orgánica de la Policía Nacional, sometida al Congreso dominicano y aún en proceso de aprobación.

ción y también en su configuración, esencialmente castrense en términos simbólicos, doctrinales, organizativos, operacionales y de su relación con la sociedad. Se refleja igualmente en el *entrenamiento* un semiclaustro, «militar, vertical y deshumanizante», según nos declarara un general de brigada de la policía, así como en la formación de corte militar que se enfatiza en operaciones especiales y de contrainsurgencia urbana.

*Doctrinariamente* la policía se define, al igual que los cuerpos castrenses, como una institución obediente, no deliberativa, lo que se traduce en una verticalidad absoluta en el manejo de políticas y de información transparente a la ciudadanía. En términos *estructurales*, pese a depender formalmente del secretario de Interior y Policía, en la práctica la jefatura policial responde directamente al Ejecutivo, con un vínculo cruzado con el secretario de Estado de las FFAA, que obvia al Ministerio Público y que se observa en la práctica aún vigente de transferir contingentes activos de efectivos militares a los cuerpos policiales, comandados desde hace más de siete décadas en más de un 66% por oficiales provenientes de la institución militar.

En términos *organizativos*, la Policía Nacional responde a una estructura jerarquizada, con rangos militares, que no ha podido ser erradicada, ni aun en los momentos más controversiales de la iniciativa de reforma. La institución posee un sistema de justicia particular y paralelo que descansa en los tribunales policiales, los cuales permiten un amplio margen de impunidad y también de injusticia, al ser juzgados los funcionarios en jurisdicciones de excepción. Por si no fuera concluyente lo declarado por un alto oficial policial: «... a fin de cuentas es un hecho que todos somos militares»<sup>10</sup>, la relación de la institución con el resto de la ciudadanía se caracteriza por una falta de transparencia casi absoluta en el manejo de recursos y en la asunción de políticas.

Por todo lo dicho, resulta evidente que la frontera que separa las funciones de defensa de las de control del orden público y seguridad ciudadana se hace cada vez más porosa. La razón esencial estriba en la imposibilidad de superar la tradición autoritaria, verticalista y centralizadora que se muestra reticente a desarticular o reducir los niveles de incidencia del poder castrense en la sociedad. Los militares obtienen los recursos (presupuestales) que deberían orientarse al fortalecimiento y creación de capacidades e instancias de las instituciones policiales, siendo éstas cada vez más ineficientes y deslegitimadas por las

---

9. De un total de 32 cárceles, 20 se encuentran bajo el control directo del Ejército dominicano.  
10. Entrevista a un general de brigada de la Policía Nacional.

### **Cronología del proceso de conformación de las fuerzas de seguridad en República Dominicana**

- 1844 Fundación de la República. Orden del Ejecutivo crea y organiza las FFAA (Decreto 23).
- 1845 Creación de comisiones militares para juzgar conspiradores.
- 1845 Decreto 61 de organización del Ejército.
- 1845 Instauración de código penal militar para tropas de tierra y mar.
- 1848 Decreto 133 sobre organización de la Guardia Cívica.
- 1848 Ley 147 crea la Policía Urbana y Rural.
- 1849 Decreto del Poder Ejecutivo sobre regulación de armas de fuego.
- 1857 Decreto 487 sobre organización del Ejército.
- 1857 Por decreto se declara a todos los dominicanos de 15 a 60 años en actividad de servicio y sujetos al servicio militar obligatorio.
- 1860 Reglamento 648 para el Cuerpo de Vigilantes y Seguridad Pública.
- 1864 Decreto 789 sobre organización de la Guardia Nacional.
- 1864 Se organiza la Guardia Nacional Republicana.
- 1874 Resolución 1.358 que crea los cuerpos militares en varias provincias.
- 1880 Por decreto presidencial se crean los cuerpos de Policía Rural.
- 1884 Decreto que sanciona el código penal y de procedimiento militar.
- 1902 Establecimiento de las escuelas de academia militar en el Ejército.
- 1903 Eliminación de los cuerpos de policías militares.
- 1905 Ley 4.576 crea la Guardia Rural.
- 1911 Se forma la Guardia Nacional (probablemente una mezcla de los cuerpos de la policía rural y la urbana y la Guardia Rural) y se emite una orden de la Secretaría de lo Interior, prohibiendo a los militares inmiscuirse en asuntos ajenos al Ejército.
- 1915 Se prohíbe el tráfico de armas y municiones con Haití.
- 1916 Resolución 5.492 sobre las fuerzas de la Guardia Republicana que se mantienen subordinadas.
- 1916 Resolución 5.493 que reduce las compañías de la Guardia Republicana.
- 1917 Por Orden Ejecutiva 47 del gobierno militar de Santo Domingo se crea la Guardia

prácticas militarizantes que privilegian la brutalidad, el acercamiento a los ciudadanos como potenciales infractores y enemigos del Estado, y la constitución de asociaciones de malhechores dentro de las mismas instituciones<sup>11</sup>.

En este sentido, aun queda mucho por avanzar en el esclarecimiento de las áreas grises que conlleva la superposición de dos instancias de control de natu-

11. La incorporación de prácticas aberrantes por parte de la policía dominicana, como la mutilación de miembros de jóvenes considerados delincuentes, les ha ganado el mote de «los cirujanos», «los parte-patas» o «el escuadrón de la muerte» a ciertos grupos de oficiales responsables de más de 22 casos de mutilaciones de muchachos de entre 18 y 30 años residentes de barrios humildes, durante 2003. El caso más publicitado es el de un joven pelotero dominicano del equipo de Oakland, quien había firmado para jugar en Kansas City, malogrado por una amputación provocada por cinco disparos descargados a quemarropa por una patrulla policial, luego de haberlo detenido bajo acusación de robo. Respecto a estos hechos, el comandante policial encargado del área declaró que «las agresiones dirigidas contra las piernas de alegados delincuentes es la muestra de que la Policía

Nacional Dominicana, ya bajo el arbitrio de la ocupación norteamericana (con regulaciones y preceptos como que los jefes del cuerpo tenían que ser militares norteamericanos). La Orden Ejecutiva 54 reglamenta la actuación de la Guardia Nacional en el gobierno militar.

1917 Por Orden Ejecutiva 47 se crea el Cuerpo de Policía que reemplaza a la Guardia Republicana.

1920 Por Orden Ejecutiva 392 se declara abolida la Guardia Republicana. Se derogan todas las leyes sobre el Ejército y la Marina existentes hasta 1916 (ocupación de EEUU).

1921 Mediante Orden Ejecutiva, se cambia el nombre de la Guardia Nacional Dominicana al de Policía Nacional Dominicana. Se establece en la Secretaría de Estado de lo Interior y Policía el puesto de inspector de la policía. Se crea la escuela militar de Haina.

1923 Ley establece los Consejos de Guerra para la Policía Nacional.

1927 Un decreto cambia el nombre de la Policía Nacional Dominicana por el de Policía Nacional, y en ese mismo año se emite una ley que convierte a la Policía Nacional en una Brigada de dos regimientos comandada por un general de brigada.

1928 Se convierte el Cuerpo de la Policía Nacional en el Ejército nacional.

1932 Ley 283 crea el Arma de Aviación.

1935 Se refunden todas las policías en una sola Policía Nacional (PN).

1966 Ley 205 crea la escuela vocacional de las FFAA y la PN.

1967 Ley 206 pasa la Dirección General Forestal a la Secretaría de Estado de las FFAA.

1978 Ley 856 pasa la administración de los comedores económicos del Gobierno dominicano a la Secretaría de Estado de las FFAA. La Ley 857, dispone que el Departamento Nacional de Investigaciones estará bajo la dependencia de las FFAA.

1979 Decreto 691 dispone que los programas realizados por la Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas serán supervisados por la Secretaría de Estado de las FFAA.

1982 Decreto 3.013 crea el Instituto de Seguridad Social de las FFAA y la PN, adscrito en su totalidad a la Secretaría de Estado de las FFAA.

**Fuentes:** Gacetas oficiales, Archivo General de la Nación.

raleza marcadamente diferente. Entre esos vacíos cabe destacar factores muy concretos como el uso no regulado de la fuerza, la inexistente separación de funciones en el manejo cotidiano del orden público, y las precarias articulaciones institucionales entre el sistema de control preventivo, el de justicia y el criminal. Sin embargo, este resulta ser un malestar compartido a lo largo y ancho de la región del Caribe, donde las elites políticas y las fuerzas de seguridad han priorizado una respuesta reactiva y contrainsurgente para enfrentar el crimen y el descontento popular, y donde las áreas residenciales urbanas han pasado a ser definidas como verdaderos «campos de batalla».

---

respeto la vida», insistiendo en que, «la Policía Nacional lo primero que tiene que hacer es preservar la vida. Se ha preservado la vida a los delincuentes, inclusive disparándoles en órganos no vitales para no hacerles daño» (*El Caribe*, 18/2/04).

Todas estas tendencias, con proyecciones tanto locales como regionales, contribuyen a reasignarle un rol protagónico a los militares, en la medida en que estas «nuevas zonas de guerra» presentan, como lo declaró el superintendente de la ISCF de Jamaica, James Forbes, «tasas de criminalidad solamente comparables con las de países involucrados en guerras civiles». Ello ha dado lugar a incrementos de efectivos, armamentos y recursos militares, orientados a la lucha contra la criminalidad en los pequeños Estados de la región del Caribe.

### ***A manera de conclusión***

La función policial, en tanto eje funcional y necesario para la gobernabilidad democrática, debe sustentarse y en gran medida recrear la finalidad esencial del Estado, que como lo instruye la Constitución dominicana, es responsable de garantizar «*la protección efectiva de los derechos de la persona y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos*»<sup>12</sup>. El logro radica en la superación de las dificultades que enfrentan actualmente los cuerpos policiales de la región para convertirse en instituciones de carácter civil, democráticas y orientadas al servicio público.

El hecho cierto de que en las sociedades del Caribe aún predominan formas autoritarias y verticalistas de ejercicio del poder, y que los intentos por acercar la ley y el orden a la ciudadanía y a sus comunidades han tenido más bien un efecto contraproducente, impositivo y enfático del control punitivo y la sanción, más que de la prevención y la búsqueda de consensos, no condena, sin embargo, la posibilidad de cambios dramáticos y favorables al control civil de la seguridad ciudadana.

En lo que a las políticas de seguridad interna concierne, las sociedades del Caribe enfrentan el reto de incrementar la presión social y fomentar la participación ciudadana para el logro de una mayor transparencia institucional y la transformación de una instancia estatal que posee un poder de coerción, en términos abstractos, legitimado por la misma sociedad, en una entidad de carácter civil, apegada al Estado de Derecho y funcional a las necesidades de los contribuyentes, confiable y formando parte integral de una comunidad de seguridad más amplia.

---

12. Párrafo capital del Artículo 8 de la Constitución.

## **Nueva Sociedad Separatas**

Raúl Benítez Manaut

**México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 103-116.

## **México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público**

*En este artículo se plantea el problema de la seguridad pública y la delincuencia en México como constituyente de las estructuras políticas. Fenómenos como la corrupción son consecuencia de instituciones gubernamentales débiles, que necesitan de mecanismos extralegales para operar. El texto analiza la delincuencia y la inseguridad desde un punto de vista multicausal, ya que tienen orígenes estructurales. Se concluye que en México la transición a la democracia debe incluir la reconstrucción institucional de todo el sistema de seguridad pública y prevención del delito para satisfacer las demandas de la población.*

**Raúl Benítez Manaut**

### ***El sistema político mexicano: corrupción e inseguridad***

En México, un sospechoso es culpable de cometer un delito hasta que no demuestre que es inocente, en otras palabras, la policía detiene para investigar y no investiga para detener. México es famoso por la corrupción policiaca, y la «mordida» se considera una institución «funcional» para regular las relaciones

---

**Raúl Benítez Manaut:** investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM; autor de ensayos y artículos sobre seguridad nacional de México, fuerzas armadas y geopolítica; autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; @: <raulmanaut@hotmail.com> y <manaut@servidor.unam.mx>.

**Palabras clave:** corrupción, crimen común y organizado, democratización, reforma institucional, México.

---

***La corrupción  
 y la ineficiencia  
 de la policía  
 en México  
 son un reflejo  
 de lo que sucede  
 en las instituciones  
 políticas y jurídicas  
 superiores***

entre las autoridades y los ciudadanos. Uno de los objetivos declarados de todos los políticos mexicanos cuando aspiran a un cargo público, desde la presidencia de la República hasta la más modesta presidencia municipal, es combatir la corrupción y la ineficiencia policiaca. Muy pocos lo logran, y cuando lo hacen el esfuerzo puede ser en balde, pues su sucesor seguramente echará a la basura el «logro» del antecesor.

La corrupción y la ineficiencia de la policía en México son un reflejo de lo que sucede en las instituciones políticas y jurídicas superiores. Un analista político lo describió así: «La corrupción es un principio de gobierno que ocupó el centro del régimen porque era la clave para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios»<sup>1</sup>.

La afirmación anterior, sustentada en el caso de la acción de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), también aplica a líderes políticos de otros partidos: recientemente (marzo de 2004) se ha destapado un gran escándalo de corrupción en el gobierno del Distrito Federal (encabezado por el Partido de la Revolución Democrática, PRD), y altos funcionarios de la administración del presidente Vicente Fox han estado involucrados en actos de corrupción o impunidad. Las configuraciones políticas «pequeñas», como el Partido Verde Ecologista de México, también son responsables de graves actos de tráfico de influencias y corrupción. En otras palabras, es un cáncer que trasciende ideologías, líderes y partidos políticos.

El sistema político mexicano que construyó las instituciones gubernamentales durante 83 años (desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta su fin, con las elecciones de 2000) fracasó en darle seguridad a los ciudadanos. Las razones estructurales articulan condiciones socioeconómicas precarias de la población que, en situación de «anomia», la llevan a cometer delitos en asociación con funcionarios públicos, hasta la incapacidad de los gobiernos (desde el federal hasta los municipales) para construir instituciones eficaces de impartición de justicia, investigación y prevención del delito. En otras palabras, la incapaci-

---

1. Jesús Silva-Herzog Márquez: *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta / Joaquín Mortiz, México, 1999, p. 44.

dad se da porque no existe superación de la pobreza ni de las condiciones marginales de vida, y por tener un Estado débil como autoridad, leyes no respetadas ni siquiera por los responsables de que se cumplan, sistemas de justicia que favorecen la impunidad y la autonomía de sus funcionarios, y cuerpos policiacos que, o son ineficaces, o están ligados a la delincuencia común y organizada.

El más grave crimen colectivo cometido en México en los últimos años, la violación, asesinato y mutilación de los cuerpos de al menos 370 mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, no ha sido aclarado, entre otras razones por la absoluta deficiencia de la indagación policiaca<sup>2</sup>. No hay investigación científica y tampoco se ha podido resolver el caso con los «viejos» métodos de averiguación policiaca: detenciones ilegales, interrogatorios de sospechosos sin respeto de los derechos humanos, etc. Los gobiernos federal, estatal y municipal son responsables por omisión e incapacidad. El Gobierno Federal, porque el caso seriado de asesinato pertenece a una modalidad de crimen organizado; el gobierno del estado de Chihuahua porque es responsable de la Policía Judicial Estatal, que en principio debe realizar las investigaciones criminales; y el de Ciudad Juárez porque tiene atribuciones locales de resguardo preventivo de la seguridad pública en el ámbito local. Un reporte de Amnistía Internacional señala que:

Se necesita una inmediata y decisiva intervención de las autoridades federales para asegurar la justicia en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua; para cooperar con las autoridades del estado y municipales. Se necesita una pesquisa judicial independiente que investigue a la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, a la oficina del fiscal estatal que es responsable de los casos; analizar los casos llevados ante la corte para corregir la incapacidad de la justicia; investigar y castigar a cualquier funcionario responsable de abusos, y realizar una muy profunda reforma del sistema de administración y procuración de justicia del estado de Chihuahua; respetar la dignidad de las familias y de las organizaciones que se encargan de defender los derechos de las mujeres; prevenir, investigar y castigar los casos de hostigamiento a las familias y las organizaciones defensoras; y reconocer públicamente la legitimidad de su lucha.<sup>3</sup>

El hecho de que no se resuelvan casos como el de las mujeres de Ciudad Juárez conduce a que la mayoría de los analistas identifique la solución de los problemas de seguridad pública como uno de los elementos vitales para la construcción de instituciones en un régimen democrático de gobierno. En otras palabras, desarrollar la democracia en México va de la mano de la construcción de un régimen de derecho, y éste se asocia con la existencia de sistemas policiacos

---

2. V. el informe de Amnistía Internacional: «Intolerable Killings: 10 Years of Abductions and Murders of Women in Ciudad Juárez and Chihuahua», AI Index, AMR41/026/2003.

3. Amnistía Internacional: «Mexico. Ending the Brutal Cycle of Violence against Women in Ciudad Juárez and the City of Chihuahua», AI Index, AMR 41/011/2004, 8 de marzo de 2004.

**En los años 90,  
al crimen  
organizado  
y común  
se agregan  
dos factores  
de inseguridad  
ciudadana:  
el narcotráfico  
y el crimen  
político**

y de justicia profesionales y eficaces<sup>4</sup>. En esto México tiene notables similitudes con otras naciones latinoamericanas: hay un país legal que es ficticio, y hay un país real con una grave crisis de las instituciones<sup>5</sup>. Además, el gobierno de Fox ha enfrentado una situación de parálisis política (desde diciembre de 2000) donde siguen pendientes muchas reformas necesarias para el sistema de seguridad pública. Al inicio de su gobierno, Fox creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP, responsable de la Policía Federal Preventiva, PFP)<sup>6</sup>, sin embargo, después de esta primera medida, no logró avanzar ni siquiera mediante la operación del Gabinete de Orden y Respeto (instancia de coordinación gubernamental que funcionó entre diciembre de 2000 y diciembre de 2001), dejando pendientes las reformas de la seguridad nacional y la seguridad pública.

***Crimen organizado, crimen común, crimen político: una tríada contra la ciudadanía***

Un informe de la Secretaría de Gobernación de mediados de los años 90, que reconocía la coparticipación de funcionarios y criminales, señala:

(...) según un informe confidencial de la Secretaría de Gobernación, había en México alrededor de 900 bandas criminales armadas, de las cuales más del 50% estaban constituidas por miembros actuales o retirados de agencias de la ley. Y algunas de las batallas más sangrientas de la guerra contra las drogas en México no eran entre policías y criminales, sino entre las propias bandas de miembros corruptos de las fuerzas de seguridad.<sup>7</sup>

Desde los años 70 del siglo xx es posible observar el aumento del delito a través de la evolución del número de delincuentes «presuntos» y «sentenciados». Entre 1974 y 1981 casi no hay aumento: en 1974, 66.992 individuos fueron considerados «presuntos» delincuentes, y de ellos 54.725 fueron sentenciados. En 1981 los «presuntos» delincuentes fueron 76.184, y se sentenció a 65.456<sup>8</sup>. Si se toma en cuenta el crecimiento de la población, no hay aumento del delito en relación con el de los habitantes.

4. Arturo Alvarado y Sigrid Artz (eds.): *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001.

5. V. Lilian Bobea (ed.): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Woodrow Wilson Center / Flacso / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

6. La seguridad pública se regulaba desde la Secretaría de Gobernación, o sea, era un asunto de orden interno y gobernabilidad.

7. Andrés Oppenheimer: *México: en la frontera del caos*, Javier Vergara, México, 1996, p. 307.

8. *México social. Indicadores seleccionados 1985-1986*, Banamex, México, 1987, p. 315.



En cambio, la tendencia se agrava notablemente en los años 90. En 1994, los «presuntos» delincuentes ascienden a 165.927, y los sentenciados a 142.365<sup>9</sup>. O sea, más de 20.000 delincuentes quedaron en libertad. En 1997, cifras para el Distrito Federal señalan que se cometieron 189.000 delitos (según denuncias ante el Ministerio Público), 8.000 más que en 1996 a pesar de que la SSP del Departamento del Distrito Federal (SSP-DDF) militarizó la ciudad<sup>10</sup>. Estos delitos son una mezcla de acciones del crimen organizado y de la delincuencia callejero-disperso-atomizada. Las cifras para 1997 muestran el siguiente escenario: 1) robo de casa con violencia: 553; 2) robo de casa sin violencia: 5.871; 3) robo de negocio con violencia: 4.535; 4) robo de negocio sin violencia: 9.432; 5) asalto de banco: 59; 6) robo de transeúnte: 24.533; 7) robo a camión repartidor: 17.148; 8) robo de vehículo con violencia: 15.074; y 9) robo de vehículo sin violencia: 28.110. También hubo 713 homicidios; 1.127 violaciones; 18.374 lesiones dolosas; y 2.082 despojos<sup>11</sup>.

9. Sistema Nacional de Seguridad Pública: *Carpeta informativa. Sistema Nacional de Seguridad Pública* N° 1, 10/1997, México, p. 36.

10. «Informe de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal» en *La Jornada*, México, 31/12/97, p. 53.

11. *Ibid.*

En los años 90, al crimen organizado y común se agregan dos factores de inseguridad ciudadana: el narcotráfico y el crimen político. Esto es más visible en estados como Sinaloa, Sonora, Jalisco y Baja California, de alta incidencia de tráfico de drogas, y en zonas rurales de los estados de Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Tamaulipas y Puebla. En lo que respecta a delitos políticos, los asesinatos y la violencia son notorios desde que se inicia la «democratización» del país a fines de los años 80. Tan solo en Michoacán murieron más de 400 dirigentes políticos en conflictos entre el PRD y el PRI, entre 1989 y 1994. Súmense los muertos indígenas en Chiapas producto de la violencia intracomunitaria (por motivos religiosos), política, entre simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del PRI, y la acción orquestada de «Guardias Blancas» (cuerpos de seguridad organizados por terratenientes para asesinar campesinos e indígenas)<sup>12</sup>; el aumento de la violencia política en Guerrero (cuya máxima expresión fue el asesinato de los campesinos en Aguas Blancas en 1996); el incremento de periodistas asesinados (48 entre 1971 y 1987, un promedio de 2,82 por año; mientras que entre 1988 y 1994 las cifras fueron de 40 o 6,6 por año); 592 secuestros durante 1995; y los asaltos bancarios que suben de 220 en 1981 a 485 en 1996 (es decir, de 0,6 a 1,13 por día)<sup>13</sup>.

Sin duda los dos asesinatos políticos de mayor impacto fueron el de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, el 23 de marzo de 1994, y el de José Francisco Ruiz Massieu, líder nacional del PRI, el 28 de septiembre del mismo año<sup>14</sup>. Estos dos magnicidios, sumados a la aparición de la crisis en Chiapas, la reaparición de grupos armados guerrilleros en Guerrero y Oaxaca, y el incremento de la violencia «paramilitar» organizada para contener movimientos campesinos, expandió exponencialmente la inseguridad como tal, al igual que su «percepción» en toda la población.

Asimismo se ampliaron las modalidades del delito. Además, el crimen organizado sofisticó sus actividades, incrementándose el secuestro, el narcotráfico (ahora con el de la cocaína), el robo de autos, de bancos, de infantes, el tráfico de órganos. En los años 90 algunos de estos delitos también crecieron en inci-

---

12. Con el cambio de Gobierno Federal y estatal en 2000 se redujo notablemente la violencia paramilitar en Chiapas, aunque no ha desaparecido por completo.

13. «La violencia en México» en *El Cotidiano* N° 82, 3-4/1997, UAM-Azcapotzalco, México.

14. Sobre el asesinato de Colosio se han elaborado más de 20 hipótesis que van desde un complot del narcotráfico, hasta la del asesino solitario (aceptada judicialmente en la actualidad). En el caso de Ruiz Massieu, las hipótesis apuntan a que el autor intelectual fue Manuel Muñoz Rocha, político muy cercano a Raúl Salinas de Gortari y vinculado al Cartel del Golfo. V. «Caso Ruiz Massieu. Informe sobre la primera etapa de las investigaciones y resultados», PGR, México, noviembre de 1994.

dencia por su naturaleza transnacional. Muchas actividades del crimen organizado se asocian a redes transnacionales que operan en las fronteras, entre ellas las de contrabando, lavado de dinero, tráfico de personas, de drogas e incluso de órganos. La frontera norte de México, vinculada estrechamente a la frontera sur de Estados Unidos, es un espacio territorial particularmente propicio para el crimen organizado<sup>15</sup>. Los esfuerzos de EEUU por sellar su frontera con México, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, parecen una «misión imposible» por lo complejo de la interacción interfronteriza. En otras palabras, en México interactuaron tres fenómenos en esa década: 1) la transición a la democracia, que implicó el desmantelamiento de las viejas instituciones del Estado, pero con una lenta construcción de las nuevas; 2) la implementación de políticas económicas que aumentaron la población desplazada de los mercados laborales; y 3) el surgimiento de nuevas modalidades de crimen común y organizado, y expresiones ampliadas de ellos. Estos factores, agregados, provocaron un deterioro muy profundo del Estado de Derecho<sup>16</sup>.

***A lo largo de la historia institucional de México se ha intentado sin éxito poner en práctica numerosos proyectos para enfrentar las nuevas dimensiones del crimen común y organizado***

Un ejemplo significativo de este proceso de los años 90 se observa en el D.F.: entre 1994 y 2000, para una población que se mantuvo casi estable (de 8.460.524 habitantes en 1994 a 8.796.861 en 2000), los delitos aumentaron de 162.248 a 187.391. Ello significa que se pasó de 1.918 delitos por 100.000 habitantes, a 2.130/100.000, con lo cual la probabilidad de ser víctima ascendió de 0,026%, a 0,021%<sup>17</sup>. Esto aumentó la percepción de inseguridad en la ciudadanía, pasando a ser un tema de prioridad política<sup>18</sup>.

---

15. Asunto que se analiza en detalle en el libro de John Bailey y Roy Godson (eds.): *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.

16. A. Alvarado y Diane Davis: «Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual» en A. Alvarado y S. Artz (eds.): ob. cit.

17. Estadísticas oficiales tomadas de A. Alvarado y D. Davis: ob. cit., p. 128. Ciudad de México se divide en dos jurisdicciones políticas: Distrito Federal y estado de México. Aquí se analizan las cifras del D.F., aunque las estadísticas son mucho más graves en la zona periférica de la ciudad, pues es donde se ubican los cinturones de miseria, y por ende, la ineficiencia de las policías.

18. René Jiménez Ornelas: «Percepciones sobre la inseguridad y la violencia en México. Análisis de encuestas y alternativas de política» en A. Alvarado y S. Artz (eds.): ob. cit., p. 145.

***La autoridad  
 en México  
 ha tendido  
 a abusar más  
 que a gobernar,  
 y a robar más  
 que a administrar,  
 situación  
 que ha provocado  
 una crisis en todos  
 los municipios***

En la década de los 90 se observó también la presencia creciente de miembros de las Fuerzas Armadas (la mayoría de ellos en retiro o con permiso) en los cuerpos de seguridad federales, estatales y municipales. La presencia de estos oficiales (del Ejército y la Armada) responde a una concepción de que el problema de la seguridad se debe abordar: 1) rompiendo la corrupción, donde los civiles son «más proclives» y los militares tienen más mecanismos «inmunológicos»; 2) rehaciendo la estructura de mando; 3) «endureciendo» la contención policial contra el crimen; y 4) profesionalizando la actividad policial. La presencia de militares es indistinta y ajena a los partidos políticos que ocupan los gobiernos federal, estatales y municipales. Durante todo el siglo xx, gobernadores y alcaldes –y especialmente en el D.F.– emplearon militares de manera intermitente (básicamente en retiro o con permiso) como responsables de cuerpos policíacos preventivos y de investigación de la justicia.

Estos esfuerzos tuvieron sus altibajos: se endurece la «represión», sobre todo de jóvenes delincuentes, y se combate principalmente el crimen callejero; hay protestas por los derechos humanos, se «desgasta» la imagen de los militares y estos se «repliegan». Una de las características es que la militarización muy pocas veces se focaliza en el crimen organizado. El límite de la estrategia es evidente en México, pues se trata de una acción parcial, no integral, que más que resolver el problema se centra en facetas visibles del mismo (como el combate a la delincuencia callejera), no logra atacar la raíz de la delincuencia común, y deja intactas las estructuras del crimen organizado. El peligro es que envuelve a una fuerza de seguridad estratégica, el Ejército, en una misión imposible, si no se tiene una estrategia integral que se dirija a los factores políticos y sociales, y no solo a la erradicación de la corrupción en el nivel bajo de su expresión: el factor económico-cultural-administrativo.

***Las policías: ausencia de profesionalización, educación y remuneración***

A lo largo de la historia institucional de México se ha intentado sin éxito poner en práctica numerosos proyectos para enfrentar las nuevas dimensiones del crimen común y organizado. En los últimos 10 años, el Gobierno ha planteado distintas opciones de reformas institucionales. Estas reformas se inician con la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, en abril de 1994 (*Diario Oficial de la Federación*, 26/4/94), un esfuerzo que incluyó cambios

en la legislación penal y el «endurecimiento» de las medidas para contener el delito. A fines de 1996 se emitió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (*Diario Oficial de la Federación*, 7/11/96). El otro esfuerzo notable de fines de los años 90 se dio con la creación de la PFP en 1998. Esta fuerza entró en acción por vez primera para disolver la huelga estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en febrero de 1999.

***Las policías privadas se encargan de la «seguridad pasiva», empresarial y residencial, lo que deja intacto el problema de la inseguridad en las vías públicas***

Para fines de los años 90 en el país había aproximadamente 400.000 policías preventivos repartidos en los 2.395 municipios; en 1.990 de éstos (82,53%) los cuerpos policiacos tienen menos de 100 agentes<sup>19</sup>; en 318 (13,18%) tienen entre 100 y 1.000, y en 87 (4,29%) tienen 1.000 o más. Además, distintas policías federales (Caminos, Fiscal, Migratoria, Forestal y del Medio Ambiente) suman aproximadamente 7.000 efectivos. Las policías de investigación del delito se agrupan en la Policía Judicial Federal (PJF), con 7.000 miembros, y las policías judiciales estatales suman 21.000 agentes<sup>20</sup>. De esta manera, en el cambio de siglo las corporaciones de seguridad pública, de prevención e investigación del delito, tienen el siguiente número de efectivos<sup>21</sup>:

1. Policías preventivos	400.000
2. Policías federales	7.000
3. PJF	7.000
4. Policías judiciales en los estados	21.000
<b>Total</b>	<b>435.000</b>

Además hay que recordar que México cuenta con un sistema de prevención del delito similar al de EEUU (con una policía descentralizada en el ámbito municipal), pero sin considerar las condiciones sociales, económicas, políticas y hasta culturales distintas de los dos países. Por ello, el esquema constitucional mexicano con carácter de «municipio libre», que incluye la capacidad de los municipios de mantener su propia fuerza policial<sup>22</sup>, ha significado la deformación de

19. En unos 300 municipios no hay policía municipal; son los más pequeños y atrasados, y se encuentran básicamente en comunidades indígenas.

20. Sistema Nacional de Seguridad Pública: ob. cit., p. 31.

21. En la actualidad, la información para calcular los efectivos policiacos es muy disímula. No hay fuentes gubernamentales de información unificadas.

22. El principal problema en México es la limitación de los municipios para recolectar impuestos, en consecuencia no pueden financiar su propia policía puesto que dependen de los recursos otorgados por los gobiernos estatales y el federal.

estos organismos hasta hacer imposible su profesionalización y modernización. Por otra parte, responden a intereses políticos, dado que están bajo el mando «personal» de la autoridad municipal, y cuando ésta se vincula a grupos de poder económicos (legales o ilegales) la policía está para resguardar esos intereses y no los de la población, es decir, la autoridad en México ha tendido a abusar más que a gobernar, y a robar más que a administrar, situación que ha provocado una crisis en todos los municipios, desde los más atrasados y rurales, que cuentan con uno o dos policías (p. ej., en Oaxaca), hasta la ciudad de México, que tiene la policía más grande del país: la SSP-DDF, con más de 30.000 integrantes.

Otro elemento que se ha desarrollado en las ciudades –y que acompaña a la «feudalización» de la seguridad en el campo– es la extrema desconfianza de la población en los cuerpos del orden público, lo que lleva a la «privatización» de la seguridad, poniendo en peligro la capacidad del Estado para otorgar «seguridad a la población» (en el sentido que plantea Hobbes). En México existen más de 1.999 empresas privadas que ofrecen seguridad, y de ellas más de 600 operan en el D.F., existiendo en el país casi 40.000 policías privados. Esto demuestra la mencionada desconfianza de la población, pero tampoco ha resuelto el problema. Las policías privadas se encargan de la «seguridad pasiva», empresarial y residencial, lo que deja intacto el problema de la inseguridad en las vías públicas<sup>23</sup>.

Otro nivel se da con la militarización parcial de la justicia. Ante la corrupción e incapacidad de la Procuraduría General de la República (PGR), el presidente Fox nombró procurador al general Rafael Macedo de la Concha. Este cambio implicó la «militarización» de sectores de relevancia con el objeto de revolucionar el sistema de ingreso, capacitación y desempeño. En otras palabras, es un nuevo impulso para la profesionalización; sin embargo, la tendencia en los primeros años del gobierno foxista no ofrece datos significativos de reducción del delito.

El esfuerzo más importante en México ha sido el de la creación de la PFP<sup>24</sup>. Esta policía congrega distintos cuerpos policiacos federales que se encontraban dispersos en diversos ministerios (Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal, de Migración), y también integró en su seno a parte del servicio de inteligencia

---

23. La información varía según la fuente.

24. Creada el 13 de diciembre de 1998. V. «Ley de la Policía Federal Preventiva» en *Diario Oficial de la Federación*, 4/1/99. Texto completo de la Ley en: <[www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)>.

civil (específicamente el área de «protección»)<sup>25</sup>. En un inicio la PFP formó parte de la Secretaría de Gobernación, y luego de la reforma de Fox con la que creaba la SSP, es el principal componente de esta Secretaría. Entre las atribuciones que se le han otorgado están la de prevenir delitos que determinen las leyes federales (p. ej., el crimen organizado y el narcotráfico); intervenir en seguridad pública cuando las autoridades estatales o locales lo soliciten; proteger las fronteras y colaborar en la protección de zonas litorales, incluyendo aduanas, aeropuertos, puertos y puntos de control migratorio; vigilar las carreteras federales, vías férreas e instalaciones estratégicas (el Ejército y la Armada también tienen estas responsabilidades).

Como se ve, esta policía tiene atribuciones para colaborar con otras dependencias federales (como la PGR), en la investigación de delitos, y con policías estatales y municipales a petición de las autoridades respectivas. En otras palabras, es una policía integral, que debe realizar el combate al crimen de forma «científica», respetando la ley y por ende los derechos humanos, con capacidades para realizar desde actividades de inteligencia hasta operativos policiacos complejos. Desde su creación sus principales destacamentos provienen de contingentes proporcionados por el Ejército para las labores de contención policiaca. En un inicio los contingentes transferidos fueron de casi 5.000 miembros de la Policía Militar. En la actualidad tiene más de 8.000 integrantes.

### ***Autoritarismo, democracia y seguridad pública: el drama mexicano***

La ausencia de democracia en el sistema político llevó a que la ineficiencia y la corrupción se trasladaran de la forma de administrar el Gobierno al manejo de la justicia, la seguridad nacional y la seguridad pública. En un sistema político autoritario y vertical como el mexicano, hasta 2000, un cargo público se debía a la autoridad superior (personal o del partido-sistema políti-

25. Esta rama de la PFP es clave, y los directivos del más importante servicio de inteligencia, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, que se pasaron a la PFP se convirtieron en sus principales oficiales.



co) y no a la población; por tanto, el Gobierno y la justicia se administraban para defender los intereses de la elite, no de la ciudadanía. Al democratizarse un cargo público, los funcionarios ya estaban viciados con las prácticas desarrolladas en el pasado, lo que volvía endémico el problema. Con la democracia, a partir de 2000, debido a que no hubo «rotación de personal» ni reforma del sistema de seguridad nacional, dada la carencia de policías preventivos, judiciales y jueces con formación profesional alternativa, el Gobierno tuvo que recurrir al personal preexistente. De ahí heredó las tradiciones de «impunidad» y autonomía del viejo régimen político<sup>26</sup>.

Esa reforma no hecha se replicó en Ciudad de México. Desde la democratización de sus autoridades en 1997, cuando fue electo Cuauhtémoc Cárdenas, pasando por Rosario Robles, su sucesora, y el actual alcalde (electo en 2000), Andrés Manuel López Obrador, sus políticas de seguridad pública han oscilado entre la «participación» y «colaboración» ciudadana y el endurecimiento, sin mostrar una estrategia clara y que entregue resultados a la población. En un esfuerzo sin precedentes, apoyado por un numeroso grupo de empresarios, el actual jefe de gobierno del D.F. incluso contrató los servicios de asesoría del exalcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, en 2002. En el informe presentado se resaltaba que la policía carece de profesionalidad y que en primer lugar era necesario crear un sistema de «inteligencia» policiaca, además de incluir gran cantidad de recomendaciones que iban desde cómo mejorar la calidad de la educación policiaca y del control de la corrupción, hasta la incorporación de tecnologías de comunicación modernas.

Todos los consejos se dirigían a establecer una «tolerancia cero», adaptando la realidad de Nueva York a Ciudad de México. O sea, se recomendó conocer el *modus operandi* del crimen en Ciudad de México como primer elemento y su relación con las policías y grupos de poder. El problema es que para implementar las recomendaciones de Giuliani habría que dismantelar toda la estructura policiaca existente, para lo cual no se cuenta con los recursos financieros, ni mucho menos con los humanos. Este diagnóstico, hecho para la corporación policiaca más grande de México, es válido para las del resto del país. En otras palabras, a pesar de la democratización del sistema político, la administración pública continúa mostrando las mismas enfermedades del pasado, y hacer las reformas a la policía es mucho más complejo y lento<sup>27</sup>.

---

26. V. un análisis detallado de las policías en México durante la década de los 90 en Ernesto López Portillo Vargas: «Inseguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y EEUU», Smith Richardson Foundation, México, febrero de 2000.

27. La asesoría se inició en octubre de 2002, y el informe fue entregado el 7 de agosto de 2003. V. <[www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp\\_sec\\_informe\\_giuliani](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani)>.



las diversas estrategias policas empleadas para combatir el crimen en México, que oscilan entre las punitivas y las eventivas (*mano dura vis à vis* participación ciudadana y prevención), ninguna ha logrado reducir el índice delictivo<sup>28</sup>. Por lo anterior, el aumento del crimen o su contención eficaz depende de dos circunstancias: el éxito de la transición económica, social y política (factores estructurales), y el éxito y generalización de la reforma, así como la democratización, modernización y profesionalización de todos brazos del Estado mexicano res institucionales). Así, el uso de «destrucción institucional» de las partes del Estado propias del modelo autoritario, que generaba corrupción e ineficacia, debe acompañarse de un

proceso paralelo de «construcción institucional». La creación de nuevas instituciones es urgente dentro de los sistemas de impartición de justicia, prevención del delito y cuerpos de seguridad.

A la fecha no se ven en marcha de forma integral los procesos de destrucción/construcción institucional, por lo que se desea incorporar las estructuras modernas a las viejas instituciones con sus herencias y estructuras. Entre tanto esta contradicción favorece el desarrollo del crimen común así como del organizado. Un ejemplo notable es la descomposición institucional de la PGR y de

28. V. Pedro José Peñalosa: «Seguridad pública y participación ciudadana» en A. Alvarado y S. Artz (eds.): ob. cit., p. 201.

las 32 procuradurías estatales, al igual que la de las respectivas policías judiciales, consideradas por la gran mayoría de los conocedores del tema (periodistas, académicos y abogados) como las estructuras más penetradas e infiltradas por el crimen organizado. Pese a los esfuerzos del procurador general –por ejemplo, la reforma integral de la PJJ mediante su cambio de nombre a Agencia Federal de Investigaciones en 2002, y la cirugía mayor para proceder a la destrucción/construcción institucional– se ha vuelto a recurrir a las FFAA debido al crecimiento de las actividades del crimen organizado, y a que la violencia y la inseguridad pública se consideran un asunto de «seguridad nacional». Esta cirugía mayor tiene dificultades para implementarse dada la carencia de información y el intrincado acceso a bases de datos de delinquentes y de las corporaciones de seguridad pública del país. Dicho de otra manera, no se cuenta con un sistema básico de inteligencia y contrainteligencia para apoyar el esfuerzo de nueva construcción de instituciones.

En síntesis, el desafío en seguridad pública reviste un carácter de hegemonía y liderazgo del Estado mexicano y sus distintas estructuras gubernamentales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, gobiernos estatales y municipales) para conducir la transición sin que se genere ingobernabilidad e inestabilidad. El Estado tiene obstáculos para neutralizar los agentes «negativos» y darle fuerza a los «positivos» en la transición democrática, debido a la corrupción histórica y a la falta de profesionalismo, por lo que el Gobierno es fácilmente penetrable por las mafias y los mismos funcionarios son proclives a respaldar actividades ilegales para obtener beneficios económicos. Estos elementos de fragilidad hacen difícil la tarea de contener las acciones del crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia común con los actuales sistemas de justicia y cuerpos de seguridad. Por ello, el país se puede definir en una situación de «área gris».

Hay voluntad de cambio y transformación en los gobernantes, pero el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los municipales, principalmente el de Ciudad de México, son incapaces de resolver los graves problemas de seguridad pública por no tener instituciones con capacidad de controlar a los criminales, en el sentido policiaco, jurídico, político, territorial y social del término. Además hay una grave carencia de recursos humanos y financieros para emprender las reformas necesarias, como la de la propuesta de «tolerancia cero». Aunque los gobernantes, ahora democráticos, tengan voluntad para conducir el cambio en los sistemas de seguridad y orden público, el peso de las variables negativas y los obstáculos estructurales sigue siendo superior.

## **Nueva Sociedad Separatas**

José Caballero Quiñónez / María Cecilia Gortari / Luz de María Sckell  
**Ministerio público y seguridad ciudadana en el Paraguay**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp.  
117-131.

# Ministerio Público y seguridad ciudadana en el Paraguay

José Caballero Quiñónez / María  
Cecilia Gortari / Luz María Sckell

*El presente artículo pretende contribuir al intercambio de experiencias en materia de prevención del delito y seguridad ciudadana en el contexto regional, a partir de la descripción y el análisis del proceso de implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en el Paraguay, planteando los logros y resultados obtenidos, así como las dificultades y desafíos enfrentados.*

*Los resultados que ha llegado a obtener, desde hace tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad*

**Alessandro Baratta<sup>1</sup>**

En la década de los 80 se inició en diversos países<sup>2</sup> un cambio de paradigma en lo referente a las políticas de seguridad. Ese cambio puede asociarse con el constante incremento de los índices de criminalidad, el aumento de la violen-

---

**José Caballero Quiñónez:** psicólogo; director de la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público y coordinador general del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, Paraguay; miembro fundador de la Sociedad Paraguaya de Criminología.

**María Cecilia Gortari:** politóloga; coordinadora del Equipo Técnico del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y asesora de la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público, Paraguay; miembro fundador de la Sociedad Paraguaya de Criminología.

**Luz María Sckell:** licenciada en Trabajo Social; coordinadora del Área de Capacitación del Equipo Técnico del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y coordinadora del Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Paraguay; miembro fundador de la Sociedad Paraguaya de Criminología.

**Palabras clave:** Ministerio Público, prevención del delito, participación ciudadana, multiagencialidad, Paraguay.

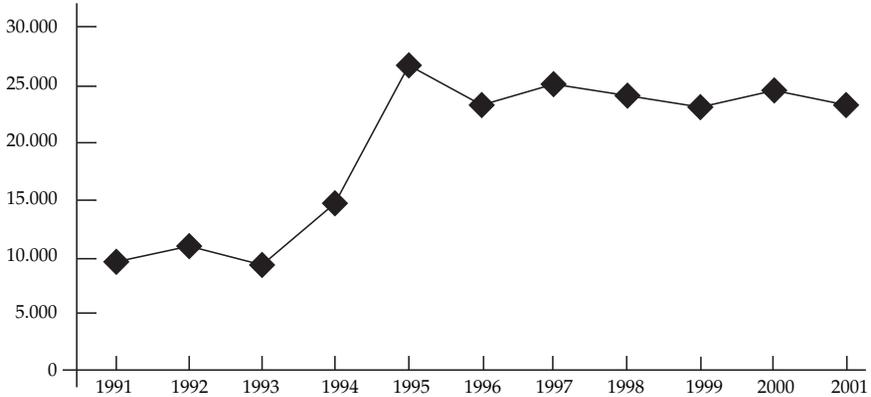
1. «Política criminal: entre la política de seguridad y la política social» en Elías Carranza (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI, México, 1997, p. 85.*

2. En un primer momento en los Países Bajos y el mundo anglosajón (Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia) principalmente.

---

Gráfico 1

**Paraguay. Hechos denunciados a la Policía Nacional, 1990-2001**



cia y, como es evidente, el fracaso de las medidas tradicionales de control y represión del delito. Este nuevo paradigma tiene como eje central la prevención del delito concebida como «... todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado» (Van Dijk 1990, p. 205). En otras palabras, la prevención del delito aparece cada vez más por primera vez diferenciada del recurso penal (la tradicional idea de la finalidad preventiva y disuasiva de la pena), y es en ese contexto en el que la prevención del delito aparece como el centro de las políticas públicas en materia de seguridad, concretándose en distintas corrientes y perspectivas, estrategias y tácticas. No es objetivo del presente artículo detenernos en un análisis conceptual de esas nuevas perspectivas, las cuales han sido ampliamente desarrolladas en diversas publicaciones que hemos utilizado como base y fundamentación de nuestro trabajo<sup>3</sup>.

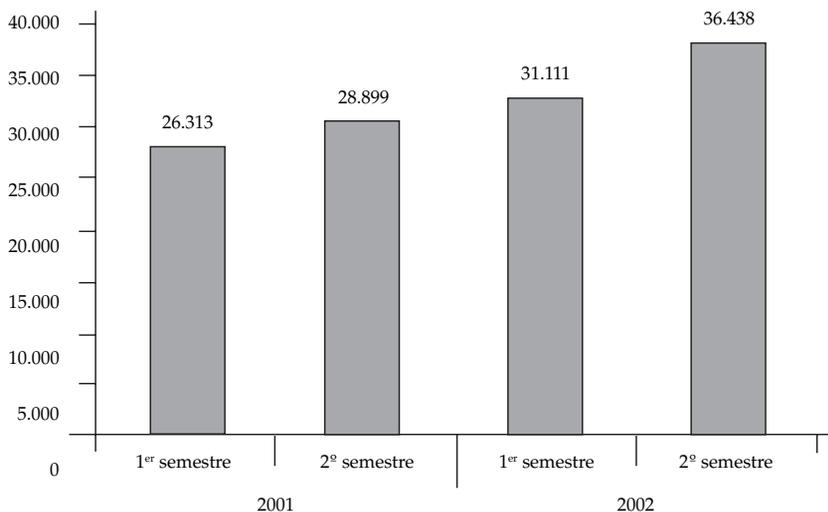
***La cuestión de la seguridad en el Paraguay***

Así como en el resto de los países de la región, en el Paraguay se ha producido (en los últimos años) un constante incremento de los índices delictivos y de los niveles de violencia. Según datos de la Policía Nacional, entre 1990 y 2001 se

3. Entre otras, se puede consultar: Carranza; Ciafardini et al.; Fruhling et al.; Gabaldón; Garrido/López Latorre; Rico/Chinchilla; Zúñiga Rodríguez, Waller.

Gráfico 2

**Paraguay. Distribución de causas por año y semestre, 2001-2002**



evidencia un incremento superior al 100% de los hechos delictivos (v. gráfico 1)<sup>4</sup>. Este incremento viene acompañado de un aumento constante en la sensación de inseguridad de la ciudadanía, lo que se refleja en un reclamo, cada vez más urgente, a las instituciones públicas correspondientes<sup>5</sup>. En cuanto al tipo de delitos que generan estos incrementos y que mayor peso tienen en el aumento de la inseguridad subjetiva, las cifras indican que se trata (tal como sucede en la mayoría de los casos) de los denominados «delitos callejeros o predatorios». En esta categoría criminológica se incluyen delitos contra la propiedad (como el hurto y el robo) y contra la integridad física (como las lesiones, incluyendo en algunos casos el homicidio), principalmente acompañados del uso de la violencia. Esta afirmación puede corroborarse en los datos de las causas ingresadas al Ministerio Público.

Este importante aumento de la inseguridad (en sus dos dimensiones) forma parte de un contexto económico, social, político e institucional que hay que tener en cuenta para poder entender la situación de manera integral. Este escena-

4. Para mayor información estadística, comunicarse con la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público, República del Paraguay. Correo electrónico: <jvcaballero@yahoo.com>.

5. Reclamo que muchas veces se traduce en un pedido de mayor represión y endurecimiento de las penas, aun cuando esto implique una reducción de las garantías procesales.

rio, si bien tiene sus particularidades nacionales, es similar al de la mayor parte de los países latinoamericanos. En líneas generales, los aspectos más relevantes a considerar del contexto nacional son:

1. Estructura social altamente polarizada: al igual que el resto de los países de la región, el Paraguay está inmerso en una profunda crisis social. Según un informe publicado por el Sistema de las Naciones Unidas bajo el título «Visión conjunta de la situación de Paraguay» (2001), «... lo que caracteriza hoy a Paraguay

***La aplicación  
del principio de  
multiagencialidad  
en el modelo de gestión  
choca con las prácticas  
institucionales***

es la injusticia social, articulada sobre una sociedad dual. Una nación donde el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos generados en el país, mientras que el 10% más rico de la población percibe el 40%». La mayoría de la población tiene un acceso muy limitado a la salud, la educación y el empleo, agregando a esto un importante proceso migratorio campo-ciudad con consecuencias muy negativas (tal como ha ocurrido en otros casos).

2. Reciente crisis económica en el ámbito del Mercosur, con un alto impacto en la situación económica nacional, que recién ahora comienza a revertirse (muy lentamente). A esto puede sumarse una estructura económica asentada en la informalidad, y un sector financiero altamente volátil y escasamente controlado.

3. Situación político-institucional: reciente pasado autoritario acompañado de una difícil y muy incipiente transición democrática. Como resultado, las instituciones son débiles y, si bien en el último año pareciera haber un cambio positivo, la situación política se caracteriza por una alta inestabilidad.

4. Profundo desprestigio del sector público y de la clase política: cada vez es más evidente la desconfianza de la ciudadanía en relación con el Estado y la política. Esto se asocia a la percepción generalizada de corrupción e impunidad en el sector público.

5. Reforma constitucional: realizada en 1992, introduce los primeros cambios que hacen posible la posterior reforma del sistema de justicia penal.

6. Reforma penal: plasmada en la sanción del nuevo Código Penal (1997) y Procesal Penal (1998), entre otros instrumentos legales, dio lugar a un cambio radical, pasando de un sistema inquisitivo, secreto y escrito, a un sistema penal

«garantista», eficiente y respetuoso de los derechos humanos. Estas reformas iniciaron un proceso de cambio profundo en las estructuras del sistema de justicia, que aún sigue su curso.

### ***El Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana***

En 2001, el Ministerio Público –bajo la administración de Oscar Germán Latorre, fiscal general del Estado– decide diseñar e impulsar, a través de su Dirección de Política Criminal y Criminología, el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, como parte de las prioridades establecidas en la política institucional. La particularidad de esta experiencia radica en que, a diferencia de otras, el Plan no es impulsado desde el Ministerio del Interior, desde la policía o desde los gobiernos locales, sino que se genera y se comienza a implementar desde el Ministerio Público<sup>6</sup>. Es necesario enumerar brevemente las razones por las cuales consideramos que este Plan puede ser impulsado desde este Ministerio, ya que esto ha generado debates y resistencias (tanto en su interior como con otras instituciones) debido a que el mismo tiene como su función central la de promover la acción penal pública<sup>7</sup>.

El primer argumento tiene que ver con el marco legal del Ministerio Público, ya que el mismo le otorga un papel muy destacado y amplio<sup>8</sup> que permite incorporar otras funciones o líneas de acción complementarias al que se considera su rol central<sup>9</sup>. En segundo lugar, la estructura

---

6. Si bien en las experiencias concretas de aplicación del Plan se generan estructuras de gestión multiagenciales que incluyen a la policía, los municipios y otras instituciones públicas y organizaciones sociales, el proceso de diseño, la coordinación técnica y el impulso fundamental se da desde el Ministerio Público.

7. V. Ley Orgánica del Ministerio Público 1562/00.

8. Por citar un ejemplo, la Constitución expresa que es función del Ministerio Público «velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales».

9. Su Ley Orgánica (Art. 14, inciso 5) menciona que la institución puede «sugerir a las

organizacional del Ministerio Público en lo que hace a su presencia territorial<sup>10</sup> constituye un factor importante a la hora de evaluar la posibilidad de promover este tipo de políticas en el ámbito local. Por último, el argumento más válido, a nuestro criterio, es que el aumento de la inseguridad y el consecuente reclamo de la ciudadanía no se habían traducido, hasta la creación del mencionado Plan, en una respuesta estatal coherente y planificada. En otras palabras, nadie hacía nada frente a una necesidad cada vez más urgente (v. Caballero Quiñónez/Gortari). Con estos argumentos en mano se diseñó el Plan y se iniciaron las primeras experiencias de su implementación.

**Ejes y experiencias del Plan.** En su diseño, este Plan<sup>11</sup> sigue en términos generales los lineamientos establecidos en la mayor parte de las experiencias en la materia, sintetizándose en tres ejes centrales: a) participación ciudadana como el motor fundamental en la definición de los problemas locales y la puesta en marcha de estrategias de prevención del delito; b) estrategia de prevención integrada del delito, combinando los modelos de prevención situacional (ambiental y social); y c) modelo de gestión multiagencial: siguiendo el «enfoque de las asociaciones» se plantea una estructura de gestión que reúne a los actores más relevantes en la materia. La cuestión pasa fundamentalmente por la manera de encarar el proceso de implementación de este tipo de políticas, ya que la teoría y los modelos conceptuales sobre prevención del delito plantean, en la práctica, distintas limitaciones y dificultades. De la misma manera, la aplicación del principio de multiagencialidad en el modelo de gestión choca con las prácticas institucionales establecidas, con las resistencias y con las diferencias políticas.

En el mismo sentido, la retórica de la participación ciudadana presenta una serie de obstáculos en su concreción, ya que depende de diversos factores. En primer lugar, hay que considerar el profundo desprestigio del sector público, que hace que la gente desconfíe de cualquier iniciativa que proponga una articulación en esa línea. En segundo lugar, las potencialidades de la participación

---

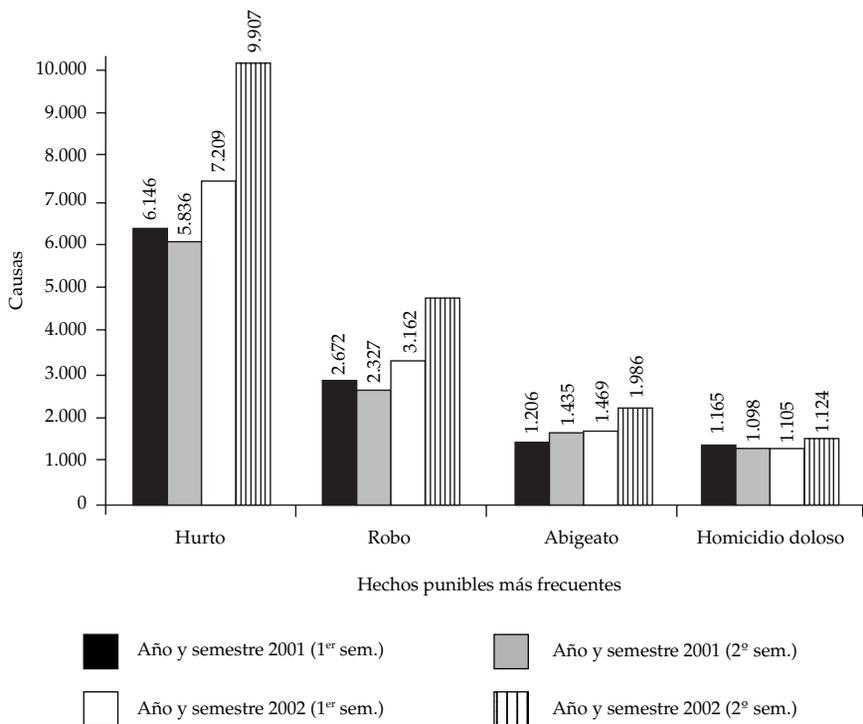
autoridades administrativas medidas de prevención de los hechos punibles». Más adelante, en el Art. 95 expresa que «como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, procurará conocer los reclamos e intereses sociales, mantendrá informados de su gestión a los ciudadanos y buscará canalizar sus demandas conforme a la Ley». Estos artículos nos sirvieron para fundamentar, desde lo formal, la posibilidad de que la institución se constituya en impulsora de este Plan.

10. Organizada en áreas, regiones y zonas, es la institución con mayor presencia física en todo el país junto con la Policía Nacional y el Poder Judicial.

11. Para mayores detalles, v. Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, Ministerio Público, República del Paraguay, julio de 2002.

Gráfico 3

**Paraguay. Distribución de causas por año y semestre, según hecho punible más frecuente, 2001-2002**



ciudadana varían de una comunidad a otra según el grado de organización, el nivel de pertenencia<sup>12</sup>, la existencia de líderes, etc. En nuestras experiencias de aplicación del Plan se nos presentaron en distinta medida y con diversas características todas estas dificultades, las que, a su vez, se interrelacionan. Básicamente nuestro proceso de trabajo podría resumirse de la siguiente manera:

1. Selección de zonas/municipios de acuerdo con los siguientes criterios: a) índices de criminalidad; b) nivel de organización de la ciudadanía; c) interés y voluntad política de las autoridades locales; d) prioridades institucionales del Ministerio Público.

12. Nos referimos, por ejemplo, a las zonas-dormitorio y a aquellas comunidades cuya población proviene de la migración campo-ciudad.

### **Actividades principales y resultados destacables del Plan piloto de la Zona Sur de Limpio**

#### **En 2002:**

1) «Jornada de orientaciones ciudadanas», con la participación de fiscales y representantes de la policía y la Senad (Secretaría Nacional Antidrogas). Estas jornadas tienen como finalidad brindar a la ciudadanía las orientaciones básicas de acceso al sistema de justicia penal, informar acerca de las atribuciones de cada institución componente del sistema, y aclarar la legislación vigente; 2) censo de familias de la Zona Sur de Limpio. Se capacitó a 50 censistas voluntarios, muchos de ellos jóvenes y docentes de la comunidad de Limpio, y se censó a 642 familias y más de 2.000 personas. Se relevaron datos sociodemográficos y relacionados con la sensación de inseguridad, el nivel de victimización, el grado de confianza en las instituciones, entre otros; 3) conformación del Equipo de Coordinación Local. Se suscribió un Acta de Compromiso y se conformó el equipo integrado por la Coordinadora de Vecinos de la Zona Sur de Limpio, el Ministerio Público, la Intendencia de Limpio, la Gobernación del Departamento Central, la Policía Nacional y la Senad; 4) taller de diagnóstico participativo. Su objetivo fue lograr que los vecinos puedan describir de forma sistemática los problemas de seguridad de la zona, priorizando los más relevantes y definiendo estrategias y acciones; 5) conformación y capacitación de un equipo de multiplicadores locales. Ante la necesidad de ampliar la participación de la comunidad en el Plan a través del diseño de espacios de participación barriales, se convocó a voluntarios de la Coordinadora y representantes de la municipalidad para conformar un equipo que llevará adelante esta tarea. Para este fin, se formuló e implementó un programa de capacitación integral que aborda todos los aspectos del Plan: prevención del delito, participación ciudadana, planificación, evaluación y monitoreo, comunicación, sistema penal, etc.

#### **En 2003:**

1) creación de la Fiscalía Zonal de Limpio; 2) conformación del «equipo de agentes multiplicadores locales», quienes se organizaron en equipos de trabajo por barrio y concretaron la realización de los «Encuentros vecinales sobre seguridad ciudadana» en cada uno de ellos. En estos espacios de participación se identificaron los problemas prioritarios y las propuestas de acción a nivel barrial; 3) sistematización del funcionamiento del «equipo de coordinación local», que a partir de las propuestas surgidas desde los encuentros barriales logró concretar una serie de estrategias de prevención del delito, y cuyos miembros asistieron a reuniones de trabajo de forma mensual; 4) realización de operativos de control conjuntos entre la Fiscalía Zonal, la Policía Nacional y la Senad; 5)

2. Establecimiento de contactos con las autoridades y organizaciones relevantes.
3. Realización de los cursos de capacitación y conformación de grupos de trabajo en el nivel local (equipos de coordinación e implementación local).
4. Establecimiento de un esquema de asistencia técnica a los equipos locales con los siguientes lineamientos: a) fortalecimiento de la capacitación y formación de los equipos locales; b) diagnóstico, monitoreo y evaluación de las experiencias; c) planificación de acciones; d) organización de los equipos.

participación en actividades de la «Semana de acción contra las armas» a través del concurso de dibujo «No a la violencia, no a las armas», que contó con la participación de más de 60 niños y niñas de diferentes escuelas de la zona; 6) realización de alrededor de 50 reuniones de trabajo, talleres y jornadas de capacitación para el equipo de agentes multiplicadores locales, coordinadas desde la Dirección de Política Criminal y Criminología; 7) organización y realización de la jornada cultural y deportiva «Niños y niñas por una ciudad segura» en agosto de 2003, con la participación de más de 300 niños y niñas de la zona.

A pesar de las limitaciones, se han alcanzado resultados muy satisfactorios. A continuación mencionamos los más destacables: 1) la realización del censo no solo permitió recabar información para un diagnóstico, sino que servirá de base para una evaluación cuantitativa de la implementación del Plan en la zona; 2) con el acercamiento de la comunidad a las instituciones se ha creado un espacio de intercambio, opinión, debate y decisión conjunta entre los vecinos de la zona y las instituciones más comprometidas con la experiencia (Ministerio Público, Policía Nacional y municipalidad de Limpio); 3) la conformación del equipo de coordinación local es uno de los logros más significativos de esta experiencia hasta el momento, e implica comenzar a adoptar la filosofía de trabajo promovida por este Plan: la cooperación y el trabajo coordinado entre diversas agencias y distintos niveles de gobierno con la comunidad, buscando un objetivo común y optimizando el empleo de los recursos públicos; 4) una disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos: si bien aún no contamos con las cifras que nos indiquen las variaciones en cuanto a la tasa de delitos, a partir de reuniones con los vecinos hemos comprobado que se «sienten más seguros». Esto se evidencia incluso en la modificación de sus hábitos: refieren que ahora «salen más de noche y duermen más tranquilos», es decir, sienten que están más protegidos por las instituciones. Por otra parte, la visibilidad de la implementación del Plan en la zona es considerada por los vecinos como un elemento disuasivo, atribuyéndole a esto la disminución de las manifestaciones violentas; 5) el inicio de una verdadera «sistematización» de la experiencia a partir de la conformación y la capacitación del equipo de multiplicadores locales, que permitirá darle sustentabilidad al Plan tanto en el tiempo como en su base de legitimación; 6) un fortalecimiento de la organización vecinal. Más allá de los objetivos y resultados del plan piloto, la Asociación de Vecinos tuvo acceso a capacitación, asistencia técnica permanente, una mejora de sus métodos de trabajo y organización, así como la difusión de sus actividades.

---

\* Integrado por la Coordinadora de Vecinos de la Zona Sur de Limpio, el Ministerio Público, la Intendencia de Limpio, la Policía Nacional y la Senad.

## 5. Seguimiento y evaluación (en conjunto con los equipos locales).

El primer desafío que enfrenta el Plan es el de la transferencia, es decir, desde la concepción del Plan se busca que después de cierto tiempo las experiencias locales cobren autonomía y capacidad de gestión. Con este fin se conforman y capacitan los equipos locales y se establece un esquema inicial de asistencia técnica, coordinado desde la Dirección de Política Criminal y Criminología (Ministerio Público). Esto, en la práctica, es muy difícil de lograr, ya que depende de numerosos factores. La respuesta a esta primera dificultad es una línea

*El desafío  
es aplicar  
con eficacia  
en cada municipio  
o zona un esquema  
de asistencia  
técnica,  
que permita dar  
continuidad  
y sostenibilidad  
a las experiencias*

que sería de gran utilidad trabajar desde la comparación y el intercambio de experiencias regionales.

**Plan piloto de la Zona Sur de Limpio.** A fines de 2001 finalizó la etapa de formulación del Plan. A inicios de 2002, una organización vecinal que nuclea a los habitantes de la Zona Sur de la ciudad de Limpio<sup>13</sup> –alarmados por la situación de inseguridad de sus barrios, evidenciada con más fuerza con el asesinato de un joven en una plaza– presentó una petición ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado. A continuación la mencionada Comisión convocó a la Fiscalía General, entre otros organismos, para dar respuesta a la solicitud presentada. De esta forma se decide iniciar la experiencia piloto del Plan en la Zona Sur de Limpio. Es importante mencionar que el Plan se inicia con un reducido equipo y con muy escasos recursos, sin embargo, los logros obtenidos en este proyecto piloto fueron tan alentadores que en poco tiempo fue cobrando mucha relevancia, lo que propició su posterior expansión. Como mencionamos anteriormente, la práctica requiere ajustes con respecto a lo planteado desde el diseño de una política. No obstante, en este primer proceso de implementación del Plan se pudieron concretar los tres ejes básicos. La participación ciudadana estuvo presente como el motor impulsor desde el inicio.

A pesar de las limitaciones de recursos, esta experiencia piloto tuvo logros considerables. En 2004, se dio inicio a una serie de actividades para consolidar el Plan en la zona y expandirlo al resto de la ciudad de Limpio. En este marco, la Junta Municipal aprobó un presupuesto destinado al plan piloto en rubros como infraestructura, capacitación, juventud y policía.

**Nuevas experiencias.** A mediados de 2003 se suscribió un Convenio de Cooperación con la Fundación Konrad Adenauer que nos permitió desarrollar el proyecto «Capacitación a equipos locales en prevención del delito y seguridad ciudadana», con la finalidad de conformar y capacitar equipos en nuevos municipios. Es así que se realizaron cursos en las ciudades de Capiatá, Coronel

---

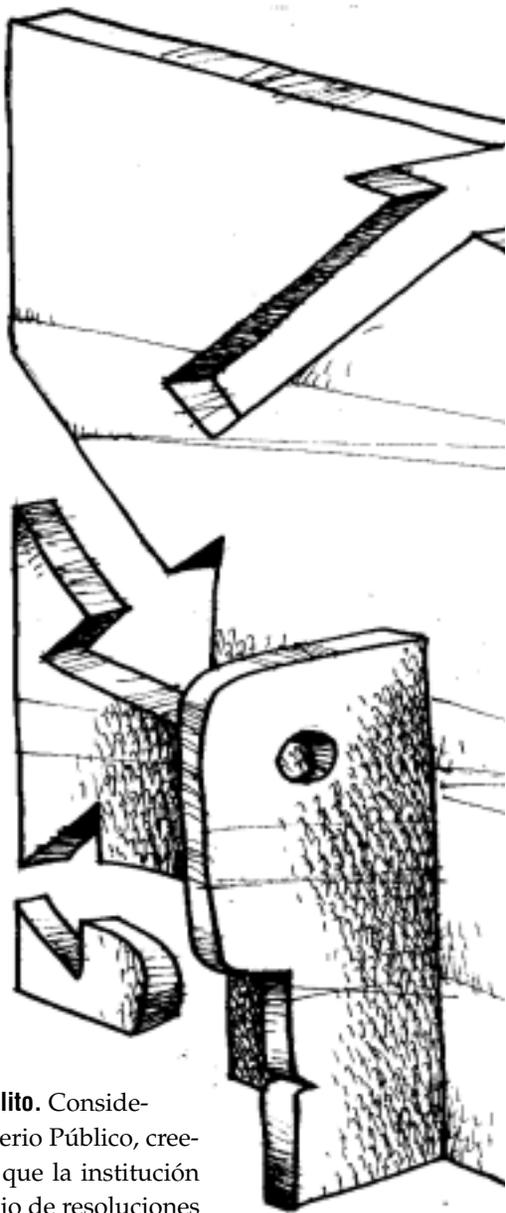
13. La organización se denomina Asociación de Vecinos de la Zona Sur de Limpio, la cual comprende 12 barrios.

14. Integrados por líderes comunitarios, funcionarios municipales, policiales y de las fiscalías zonales y miembros de diferentes instituciones (gubernaciones, cooperativas, Bomberos Voluntarios, etc.).

Oviedo, Caaguazú, Villarrica, Aregua, Mariano Roque Alonso y Lambaré. A partir de estos cursos se conformaron equipos de trabajo interinstitucionales<sup>14</sup> para iniciar el proceso de implementación del Plan en esas localidades. En ese mismo año se suscribe el «Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Ministerio Público, Gobernaciones, Municipalidades y Defensoría del Pueblo sobre Seguridad Ciudadana» para la implementación del Plan, y se aprueba una ampliación presupuestaria para el Ministerio Público que permite ampliar el equipo técnico del Plan y, consecuentemente, su capacidad de gestión.

A inicios de 2004, se conformaron los equipos de coordinación local<sup>15</sup> en todos los municipios capacitados para comenzar las primeras acciones del Plan. Se realizaron nuevos cursos en la zona Zeballos Cué-Las Residentas de Asunción y en la ciudad de Fernando de la Mora, en los que también se conformaron los respectivos equipos y se iniciaron las primeras acciones<sup>16</sup>. El desafío en este año es aplicar con eficacia en cada municipio o zona un esquema de asistencia técnica, que permita dar continuidad y sostenibilidad a las experiencias, al mismo tiempo que se generan capacidades locales para una autonomía en la gestión del Plan.

**Fiscalías barriales y unidades de prevención del delito.** Considerando que el Plan es impulsado desde el Ministerio Público, creemos conveniente relatar algunas innovaciones que la institución realizó en este marco. En primer lugar, por medio de resoluciones de la Fiscalía General del Estado se asignaron a distintas zonas



15. En cada municipio, se suscribió un Acta de Conformación del Equipo de Coordinación Local entre las organizaciones vecinales, comisarías locales, Fiscalía General del Estado, intendencias municipales, Senad, etc.

16. Al momento de escribir este artículo se está llevando a cabo el curso en la ciudad de Luque.

«agentes fiscales de prevención del delito» cuyas funciones son: a) colaborar en las actividades del Plan en los municipios correspondientes; b) coordinar acciones con las comisarías locales y con las unidades penales; c) realizar operativos de control (alcotest, control en las rutas, control de la venta de alcohol a menores, etc.); d) participar en talleres y jornadas de orientación ciudadana; e) asistir a las reuniones de los equipos de coordinación local, colaborando en la definición y gestión de las estrategias de prevención del delito. En segundo lugar, se crearon fiscalías zonales en los municipios de Limpio y Fernando de la Mora<sup>17</sup>, paralelamente a la implementación del Plan. Finalmente, en los primeros meses de 2004, se inicia un proyecto para la puesta en marcha de fiscalías barriales en la ciudad de Asunción<sup>18</sup>, con las siguientes consideraciones:

– Que el constante incremento de la violencia y la criminalidad, evidenciado en la evolución de las denuncias de hechos punibles que ingresan a la Mesa de Entrada del Ministerio Público, han aumentado la percepción de inseguridad, generando el permanente reclamo de la ciudadanía por soluciones efectivas a esta problemática.

– Que las estrategias de prevención han permitido el logro de éxitos en términos del aumento de la sensación de seguridad de los vecinos, disminución de la criminalidad, e incremento de la confianza hacia las instituciones, así como también los sentimientos de cohesión y solidaridad entre los vecinos, verificados en la ciudad de Limpio y en otras comunidades donde se está implementando en forma exitosa el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana.

– Que la Municipalidad de Asunción ha suscrito un convenio con la Fiscalía General del Estado para la implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana.

– Que en este contexto se hace necesaria la coordinación y el trabajo conjunto del Ministerio Público, la Policía Nacional y las comisiones u organizaciones barriales en forma más cercana y constante para la obtención de una mayor eficacia.

– Que la descentralización y la cooperación interinstitucional son ejes fundamentales para el éxito en las políticas de seguridad ciudadana.

---

17. Estos municipios dependían de las fiscalías zonales de otras jurisdicciones ya que no contaban con una propia.

18. Al momento de escribir el artículo, se inauguró la primera fiscalía barrial que comprende los barrios Terminal, San Pablo, Hipódromo, Nazareth y Panambi Vera.

– Que el día 22 de octubre de 2003 se ha suscrito entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el Ministerio Público, gobernadores, municipalidades y Defensoría del Pueblo el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional sobre Seguridad Ciudadana, en el cual el Ministerio Público se compromete a poner en práctica con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana.

– Que el área geográfica que comprende la ciudad de Asunción es muy extensa, lo cual dificulta la posibilidad de un trabajo coordinado y eficaz de las unidades fiscales para la prevención, control y represión de los hechos punibles.

Por ello, es evidente la necesidad de crear de forma progresiva, unidades fiscales penales barriales en estrecha coordinación y cooperación con las comisarías policiales, las comisiones de vecinos y otras entidades vinculadas, directa o indirectamente, con la función fiscal<sup>19</sup>.

Todas estas iniciativas del Ministerio Público en el marco del Plan buscan optimizar el desarrollo de las estrategias de prevención del delito a la vez que se articulan con las acciones de control y persecución penal.

### ***Algunas conclusiones preliminares***

El Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana impulsado por el Ministerio Público en el Paraguay es la primera política pública en la materia. En este sentido, se constituyó en un importante disparador del debate sobre las políticas de seguridad<sup>20</sup>. Tal como mencionamos a lo largo del artículo, se han obtenido logros considerables y resultados sumamente auspiciosos a partir de las experiencias de dicho Plan, el cual puede considerarse como un primer paso hacia la definición de una política de Estado en materia de seguridad, aun cuando falte un largo camino por recorrer. Los mayores desafíos que enfrentamos tienen que ver con: a) la posibilidad de generar espacios efectivos de participación ciudadana que vayan más allá de la simple presentación de demandas y quejas para profundizar en la producción de propuestas y estrategias, involucrando un mayor compromiso de los vecinos en su rol fiscalizador;

---

19. Resolución de la Fiscalía General del Estado, «Por la que se crean dos Unidades Fiscales Barriales en la Ciudad de Asunción», Ministerio Público, República del Paraguay, enero de 2004.

20. En el marco del Plan y con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, se realizó en julio de 2002 el «Primer seminario internacional sobre prevención del delito y seguridad ciudadana», con la participación de especialistas internacionales en la materia. Los resultados de este seminario dieron lugar a la publicación del libro *Seguridad ciudadana y prevención del delito. Nuevos conceptos y experiencias* (v. Fruhling et al.).



Pavarini, «es imposible pensar en la estructuración de políticas de prevención del delito sin una coordinación con las políticas de represión del delito. El espacio de la prevención del delito solo puede conquistarse en la medida que se produzca esa articulación»<sup>21</sup>.

### Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo-BID: *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Red de Centros de Investigación, Washington, D.C., 2000.
- Caballero Quiñónez, José: «Función y límites del sistema penal en el campo de la seguridad ciudadana», ponencia presentada al seminario internacional sobre «Teoría general del proceso», Asunción, noviembre de 2000.
- Caballero Quiñónez, José y María Cecilia Gortari: «Prevención del delito y sistema penal: ideas para su articulación» en *Diálogo Político* N° 3, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2003, pp. 95-115.
- Cafferata Nores, José Ignacio: «La reforma procesal en América Latina» en *Reformas a la justicia penal en las Américas*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, 1999.
- Carranza, Elías (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI / Ilanud*, México, 1997.
- Ciafardini, Mariano, et al.: *Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal* N° 2, año II, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2003.
- Crawford, Adam: *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow, 1998.
- Fruhling, Hugo, et al.: *Seguridad ciudadana. Nuevos conceptos y experiencias*, Ministerio Público / Fundación Konrad Adenauer, Asunción, febrero de 2002.
- Gabaldón, Luis Gerardo: *Control social y criminología*, Colección Estudios Jurídicos N° 37, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1987.
- Garrido, Vicente y Ma. Jesús López Latorre: *La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.
- Latorre Cañete, Oscar Germán: «Las nuevas funciones del Ministerio Público y su impacto en la seguridad ciudadana en Paraguay a la entrada del siglo XXI» en *Boletín del Ministerio Público* N° 4, año 1, 11-12/2001.
- República del Paraguay: *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.
- República del Paraguay: *Ley Orgánica del Ministerio Público* 1562/00, 2000.
- Nueva Sociedad*: N° 167, Caracas, 5-6/2000.
- Rico, José Ma. y Laura Chinchilla: *Seguridad ciudadana en América Latina, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2002, pp. 87-89.
- Waller, Irving: *Digesto de prevención del delito II. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad comunitaria*, Centro Internacional para la Prevención del Delito, Canadá, 2000.
- Zúñiga Rodríguez, Laura: *Política criminal*, Ed. Cóllex, Madrid, 2001.

## **Nueva Sociedad Separatas**

Estela Baracaldo Méndez

**Educación para la convivencia y la seguridad ciudadana. Una experiencia de la administración civil de Bogotá con la Policía Metropolitana**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 132-146.

# **Educación para la convivencia y seguridad ciudadana**

*Una experiencia de la administración civil de Bogotá con la Policía Metropolitana*

**Estela Baracaldo Méndez**

*En este documento se presenta una síntesis de la experiencia adelantada en Bogotá, en educación para la convivencia y seguridad ciudadana por parte de la administración civil para los funcionarios públicos con responsabilidades específicas en el manejo del área, en el periodo 1995-2003, en este caso la Policía Metropolitana de Bogotá. Se analizan las premisas educativas y el aporte institucional de los organismos involucrados, que privilegiaron la continuidad del proyecto en las distintas gestiones.*

## **Contextualización**

La Policía Metropolitana de Bogotá (Mebog) es parte de la Policía Nacional de Colombia, institución que inició la década de los años 90 con un proceso de transformación cultural orientado a la modernización de su estructura interna, la profesionalización de sus miembros y el acercamiento del servicio de seguridad y convivencia a la ciudadanía. En este contexto, la administración de los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg en 1995, inició la capacitación complementaria de la Mebog, la cual tuvo continuidad en la gestión de Enrique Peñalosa y se reafirmó y fortaleció en el segundo mandato de Mockus. Desde esa época en Bogotá se ha producido un movimiento ciudadano orientado a la producción y reproducción de comportamientos orientado a la protección de la vida y, por consiguiente, la disminución de los índices de resultados fatales

---

**Estela Baracaldo Méndez:** asesora para proyectos de capacitación para la convivencia y seguridad ciudadana, Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., 1995-2003.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, política de seguridad, reforma policial, Colombia.

**Nota:** Este artículo ha sido presentado en el seminario internacional «Política Pública de Seguridad Ciudadana», organizado por Flacso-Ecuador y la Fundación Esquel, realizado en Quito, Guayaquil y Cuenca, entre el 24 y el 26 de marzo de 2004.

---

por violencia o delincuencia en la ciudad. Esta acción social se ha caracterizado por el trabajo conjunto entre las autoridades civiles, las autoridades de la Policía y la ciudadanía en general, actores corresponsables de la convivencia armónica y la seguridad ciudadana, en la marco de la política de seguridad integral trabajada en el Distrito Capital.

Los objetivos y metas de cultura ciudadana, como política pública, fundamentados en la vivencia de los derechos, deberes y responsabilidades sociales, la protección de la vida y en términos de convivencia y seguridad, la reducción de los índices de violencia y delincuencia, han generado múltiples procesos educativos con todos los actores públicos y privados del D.C. En materia de convivencia y seguridad se han concentrado esfuerzos, procesos y proyectos con la Mebog, la Policía Judicial, la sanción de un nuevo Código de Policía para la ciudad y la estructuración de mecanismos alternativos de justicia, entre otros. En esta ocasión solo se hará referencia a la capacitación complementaria de la Mebog, institución cuyo «fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas»<sup>1</sup> y en sí, la protección de los derechos humanos.

En este lapso los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá tuvieron un corte educativo y cultural que ha contribuido a ampliar la mirada de la convivencia y seguridad ciudadana desde cuatro aspectos fundamentales: la capacitación de los servidores públicos, la adecuación de contextos, la acción oportuna de las autoridades civiles y el fomento de la participación ciudadana. Dentro de este marco gubernamental, la legitimidad institucional de la Policía se constituyó en una línea de acción relevante para el fomento de la confianza de la sociedad civil en sus autoridades y la realización de tareas conjuntas que contribuyan al mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana.

El inicio de la capacitación complementaria<sup>2</sup> de la Mebog, en 1995, representa un nuevo paso en la historia de la ciudad: por primera vez la administración

***La capacitación complementaria debe pensarse y desarrollarse dentro de parámetros afines con la educación para el trabajo y no como procesos de educación regular***

---

1. Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 218.

2. Se denominó así para diferenciarla de la «formación», que es el proceso que cursan en las escuelas de la Policía las personas interesadas en ejercer esta profesión.

civil del D.C. incluye a la Policía en los procesos educativos para servidores públicos. Hasta entonces la Policía, especialmente la del Ejecutivo, recibía formación en sus propias escuelas, y los oficiales ingresaban a universidades para cursar estudios regulares, conforme a los requerimientos establecidos para ascensos. Este paso, concertado por el alcalde Mockus con el Comando de la Mebog, y sostenido por las administraciones siguientes, implicó un reto para las partes al tener que pensar un plan educativo para los miembros de una institución con características muy específicas, como se describe a continuación:

– En Colombia la Policía es una institución de orden nacional. Esto implica que no existe un cuerpo de policía exclusiva para el D.C., y que Bogotá es una plaza más en el país.

– El plan de capacitación para la Mebog. Los contenidos que se trabajan con los asistentes a la capacitación hacen énfasis en elementos conceptuales, normativos y metodológicos válidos para el buen desempeño de los policías en cualquier parte del país. Es poco productivo pensar en un plan de estudios específicos para la Policía de Bogotá.

– Destinatarios de la capacitación. Los participantes de la capacitación complementaria de la Policía en el D.C. son los miembros de la Policía Nacional, de los niveles oficial, ejecutivo, suboficial y de agentes, quienes presentan diferentes grados de escolaridad, de formación policial así como de experiencias frente al tema de la convivencia y la seguridad, por tanto, se optó por un plan de capacitación orientado a la reflexión del saber y saber-hacer policial en el marco de la convivencia y seguridad ciudadana antes que a la formación sobre temas eminentemente policiales de orden técnico o jurídico, tarea más específica de la institución durante el proceso de formación.

– Cobertura y socialización. La capacitación de todo el personal de la Mebog es una meta imposible, máxime si se recuerda la rotación nacional del servicio. En cada uno de los periodos administrativos se ha logrado capacitar a más de 5.000 personas, en promedio, cantidad que se considera significativa en la socialización de los aprendizajes, que en este caso estaría en una relación de 1 a 3. En poblaciones masivas como la de la Policía, los procesos de seguimiento y evaluación de efectos e impactos se constituyen en acciones complejas.

Lo anterior implicó dificultades para la disposición de recursos económicos, el diseño temático y metodológico de las acciones, y la definición de destinatarios de la capacitación. Inicialmente, fue difícil que el Concejo de la Ciudad autori-

zara destinar recursos para la capacitación de servidores públicos del orden nacional.

### ***Marco normativo para la capacitación complementaria de la Policía Metropolitana***

Para el diseño y ejecución de la capacitación complementaria de la Mebog se tienen en cuenta los lineamientos de las políticas públicas de los gobiernos nacional y local para la administración de la seguridad y convivencia ciudadana, como un servicio de carácter público; las directrices de la Policía Nacional, específicamente, las del Comando de la Mebog y las solicitudes ciudadanas son canalizadas a través de instancias institucionales públicas y grupos sociales, en torno del servicio de policía en la ciudad.

Desde entonces la capacitación busca vivenciar el mandato de la Constitución de 1991, sus desarrollos y los lineamientos de los gobiernos nacional y local expresados a través de las estrategias de convivencia y seguridad y los planes de desarrollo para el D.C. Si bien la parte normativa es fundamental para la definición temática y metodológica de los planes educativos, también lo son los resultados de las situaciones de inseguridad y fenómenos que afectan la convivencia ciudadana. De igual manera se tienen en cuenta referentes internacionales relacionados con los objetivos de capacitación.

Desde los marcos normativos de carácter nacional y local, los siguientes son los soportes para definir las acciones, pensar la Mebog y acercarla, a través de la capacitación, a niveles de profesionalización de su saber y saber-hacer sobre la convivencia y seguridad ciudadana:

– «La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz»<sup>3</sup>.

– La misión de la Policía Nacional es «contribuir a la satisfacción de las necesidades de seguridad y tranquilidad pública, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad, que permita a los habitantes de Colombia convivir en paz»<sup>4</sup>.

---

3. Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 218.

4. Policía Nacional: «Plan Estratégico Institucional 2003-2004».

– La convivencia y seguridad se conciben como «la condición de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y el disfrute de la vida en sociedad»<sup>5</sup>.

### ***Fundamentos educativos y metodológicos***

**Fundamentos educativos.** La capacitación complementaria de la Mebog se inscribe dentro de los marcos de la educación no formal de adultos, modalidad que permite a sus miembros reflexionar sobre su propia experiencia, aprender de ella, y apropiarse de elementos conceptuales para enriquecer su formación personal y profesional.

Los policías son servidores públicos, formados profesionalmente para prestar el servicio de convivencia y seguridad en el D.C. y, como adultos, ingresan a los procesos de capacitación con múltiples saberes y experiencias, que se constituyen en el insumo fundamental para la reflexión, por tanto, en su sentido complementario, la capacitación para los participantes no tiene un sentido de formación inicial ni específica para su desempeño profesional, sino que aporta elementos que ayuden a cualificar el sentir, pensar y hacer de los policías como personas con responsabilidades directas en la seguridad y convivencia ciudadana. Conforme a los planteamientos de la pedagogía significativa, la experiencia es el insumo para la reflexión y el soporte sobre el cual se apropiarán nuevos contenidos. Se asume, entonces, que la capacitación complementaria debe pensarse y desarrollarse dentro de parámetros afines con la educación para el trabajo y no como procesos de educación regular. Como adultos, los policías participan de las reflexiones y producen sus propias elaboraciones conceptuales y metodológicas a fin de articularlas con su desempeño en los diversos escenarios para el cumplimiento de roles personales, laborales, sociales, ciudadanos, etc., de esta manera, los aportes de la capacitación complementaria abonan a la «educación a lo largo de la vida»<sup>6</sup> de los policías como individuos interesados en su desarrollo permanente, acorde con la dinámica natural de los seres humanos de interactuar con los otros y con el entorno, como se describe a continuación:

---

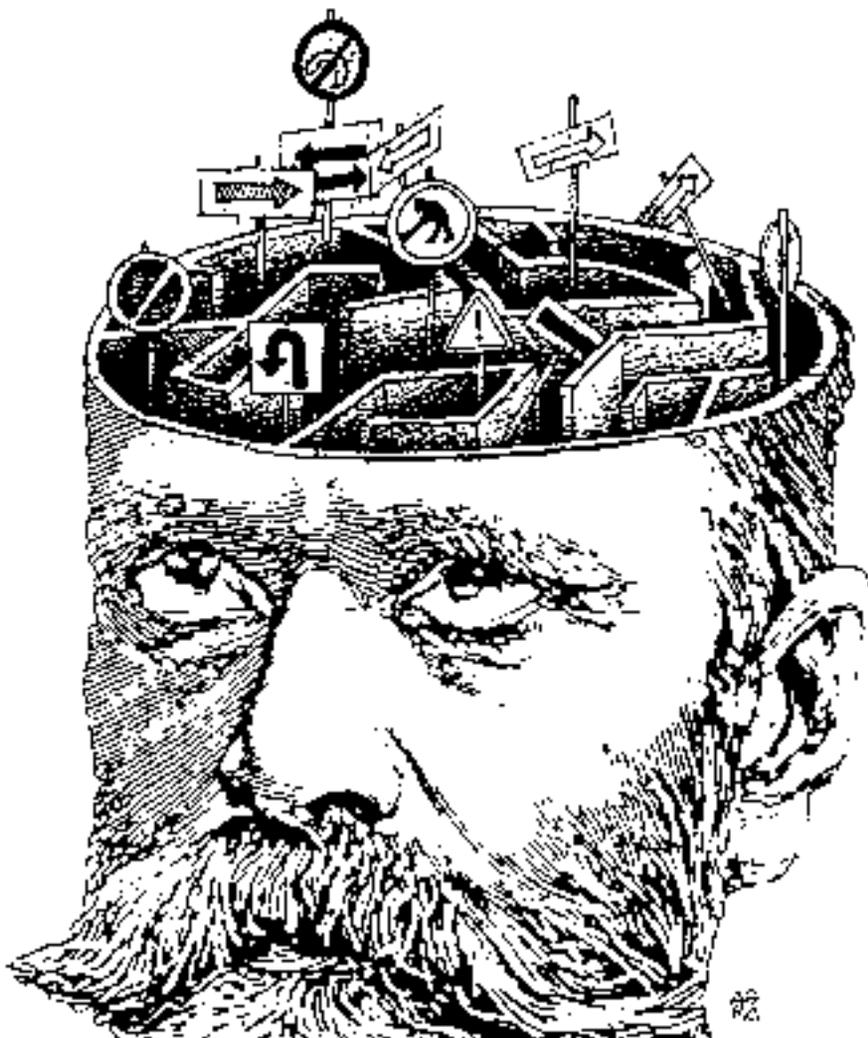
5. «Estrategia integral para la convivencia y seguridad ciudadana», Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, 1997.

6. Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI de la Unesco: *La educación encierra un tesoro*, trabajo presidido por Jacques Delors, Santillana / Unesco, 1996, Cap. 9.

– «La educación a lo largo de la vida representa para el ser humano una construcción continua de sus conocimientos y aptitudes y de su facultad de juicio y acción. Debe permitirle tomar conciencia de sí mismo y su entorno y desempeñar su función social en el mundo del trabajo y en la vida pública. El saber, el 'saber-hacer', el 'saber ser' y el 'saber convivir' en sociedad constituyen los cuatro aspectos, íntimamente enlazados, de una misma realidad». De mi parte, considero importante incluir el «saber sentir», como aspecto fundamental de nuestro ser emocional.

– El periodo de aprendizaje cubre toda la vida, y cada tipo de conocimiento invade el ámbito de los demás y los enriquece.

– La educación permanente a lo largo de la vida ofrece a todos la posibilidad de recibir, y ello con fines múltiples, tanto si se trata de brindar una segunda o tercera ocasión educativa o de satisfacer la sed de conocimientos, de belleza o de superación personal así como de perfeccionar y ampliar los tipos de formación estrictamente vinculados con las exigencias de la vida profesional, incluidos los de formación práctica. En resumen, la educación a lo largo de la vida debe aprovechar todas las posibilidades que ofrece la sociedad.



***La función preventiva  
de la Policía  
legítima su carácter  
«educativo»  
para la promoción  
de la convivencia,  
la cual se logra  
de la armonía entre ley,  
moral y cultura como  
sistemas reguladores  
de las acciones ciudadanas***

– ... el avance científico y tecnológico y la transformación del proceso de producción en aras de una mayor competitividad han determinado que los saberes y las técnicas de cada individuo, adquiridos durante la formación inicial, pierdan rápidamente vigencia y se acentúe la necesidad de desarrollar la capacitación profesional permanente.

– La educación a lo largo de la vida ha de brindar a cada cual los medios para alcanzar un mejor equilibrio entre el trabajo y el aprendizaje, y para el ejercicio de una ciudadanía activa.

Este marco teórico y conceptual más los planteamientos de ley, moral y cultura<sup>7</sup> de Mockus, como pilares fundamentales en los procesos de transformación de comportamientos, se constituyen en la directriz para la planeación temática-metodológica y para la búsqueda de resultados pedagógicos de cada una de las actividades generadas desde la administración civil para la capacitación de la Mebog.

La función preventiva de la Policía legítima su carácter «educativo» para la promoción de la convivencia, la cual se logra en gran parte de la armonía entre ley, moral y cultura como sistemas reguladores de las acciones ciudadanas. Según Mockus, «cuando las acciones habituales del ciudadano coinciden con lo culturalmente aceptado, están dentro del marco de la ley y son moralmente válidas, es poco probable la resolución no pacífica de conflictos y, por ende, el número de muertes violentas»<sup>8</sup>. Este reto pedagógico, ha guiado el diseño, la ejecución y la evaluación de cada uno de los programas que conforman el plan de capacitación<sup>9</sup>. En el mismo sentido de los enfoques conceptuales de «la educación a lo largo de la vida» y «ley, moral y cultura», la Policía Nacional contempla políticas educativas para la retroalimentación y potenciación permanente del conocimiento del personal de la institución<sup>10</sup>.

7. Antanas Mockus, dentro de su planteamiento teórico de anfibios culturales; se constituyeron en referentes fundamentales dentro de los planes de desarrollo del Gobierno de Bogotá, liderado por él en los periodos 1995-1997 y 2000-2003, respectivamente.

8. Clara Carrillo Fernández: «La interacción en el marco de la legalidad y moralidad». El texto entrecomillado fue tomado de un documento escrito por la autora para una propuesta de educación dirigida a peatones del programa Misión Bogotá. La síntesis de los desarrollos del texto «Los planteos sobre ley, moral y cultura, como sistemas reguladores de los comportamientos ciudadanos», son considerados por Mockus.

9. En relación con ley, moral y cultura, como propuesta educativa que puede asumir la Policía para lograr mayores resultados en el logro de la seguridad y convivencia ciudadana a través del servicio, es necesario pensar y definir estrategias que permitan articular los objetivos de los programas educativos a las metas de reducción de índices de inseguridad en la ciudad. Este reto exigirá de un riguroso establecimiento de las líneas de base con sus respectivos modos de seguimiento y evaluación. Por ahora, es el deseo ideal al cual se debe empezar a tender dentro de las posibilidades actuales.

10. Policía Nacional: «Plan de Dirección Estratégico 2000-2002».

Así entonces, las actividades educativas se configuran en espacios de reflexión y aporte de elementos teóricos y metodológicos para el crecimiento del policía como persona, como ciudadano, como servidor público y como formador de ciudadanos. En este ámbito, el policía se reflexiona éticamente en su carácter de autorregulador y regulador de comportamientos ciudadanos en situaciones de prevención, disuasión y reacción. En este contexto, recobra importancia la significación del *policía como formador de ciudadanos*, carácter que se genera en la misma definición constitucional de la acción preventiva de este servidor público. El policía es un agente social reconocido por la ciudadanía, revestido de autoridad por parte del Estado para actuar como regulador de comportamientos; su interacción con los ciudadanos se da de manera directa, y sus funciones guardan estrecha relación con el fomento de los deberes y la protección de los derechos humanos. Entonces, en los procesos de capacitación conviene ver al policía en sus diversas dimensiones: 1) como sujeto activo del proceso de enseñanza-aprendizaje; 2) como sujeto socializador de conocimientos orientados a la educación de los ciudadanos; y 3) con funciones de prevención, disuasión, control y reacción, esta última en donde cabe la sanción.

***La acción preventiva oportuna ante posibles riesgos puede evitar la comisión de una contravención o una acción delictiva con resultados fatales con trascendencia en la vida social***

**Estrategias metodológicas.** A continuación se describen las estrategias metodológicas empleadas para el desarrollo de los procesos de capacitación complementaria de la Policía.

*El curso-taller*<sup>11</sup>. Conforme a los fundamentos de la educación participativa y las características del aprendizaje de los policías, como adultos, la modalidad metodológica del curso-taller ha resultado ser la más conveniente, toda vez que ésta permite la congregación de un grupo para abordar la reflexión de su experiencia y apropiarse de nuevos elementos conceptuales a partir de la realización de ejercicios y acciones didácticas, dentro de la dinámica del aprender-haciendo, cuyo proceso implica, entre otros, los siguientes énfasis: partir de la experiencia de los participantes como modo de saber válido para la interlocución educativa; intercambiar experiencias y conocimientos para fortalecer los sabe-

---

11. Se entiende como un proceso educativo en el que se tratan temáticas dando especial importancia a la participación individual y grupal. Se trata de un acontecimiento de enseñanza-aprendizaje altamente interactivo, dialógico. La experiencia de los participantes se constituye en un saber útil dentro de la reflexión educativa, y es objeto de enriquecimiento por parte del tallerista y el colectivo.

res propios; aprender-haciendo, mediante la interacción educativa de los participantes del grupo y el facilitador, dentro de una dinámica de enseñanza-aprendizaje; desarrollar habilidades comunicativas básicas: hablar, escuchar, leer, escribir y argumentar; asociar nuevos conocimientos teóricos y conceptuales de manera simultánea a la exploración de modos de operacionalización en el hacer personal y profesional cotidiano, al volver a la práctica.

La vivencia de este método depende del estilo pedagógico del tallerista o facilitador, razón por la que para la ejecución de los planes se ha hecho necesaria la cuidadosa selección de estos profesionales y la inducción de los mismos sobre los objetivos pedagógicos planteados.

*Estudio de casos.* Los policías participantes de la capacitación son portadores de un amplio saber derivado de su hacer cotidiano en la atención, investigación y prevención de diversos asuntos relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana, propiciados tanto en el espacio público como privado donde se desarrolla su acción. Este saber, de corte principalmente empírico, se constituye en la materia particular para referir y reflexionar los objetivos pedagógicos de la capacitación. Los casos recreados de manera escrita, oral, en registro audiovisual o en sociodramas son una estrategia didáctica que permite a los participantes aprender de su propia experiencia, identificando errores, aciertos y saldos pedagógicos. La reconstrucción de casos, por los mismos protagonistas, permite al facilitador identificar falencias y brindar refuerzos analíticos, normativos y prácticos que contribuyan al mejoramiento de la acción policial.

*Acciones demostrativas.* Son una estrategia didáctica orientada al logro de una mayor articulación entre conocimiento teórico-conceptual y conocimiento práctico por parte de los policías. Constituyen una iniciativa implementada desde 1996 que se lleva a cabo de manera alterna a los desarrollos temáticos, objeto de cada programa o proyecto educativo.

Esta estrategia ha resultado pertinente para lograr que los policías exploren formas de acción preventiva, conforme a sus funciones tendientes al fomento de una cultura del civismo, la convivencia ciudadana y el diálogo como mecanismo para la comprensión, apropiación y reproducción social de las normas. Se trata de la planeación, organización, ejecución y acciones de policía por parte de los participantes en contextos en los que usualmente éstos actúan. Su intencionalidad es la de promover pensamientos y actitudes preventivas por parte del agente policial. Se considera que la acción preventiva oportuna ante posibles riesgos puede evitar la comisión de una contravención o una acción

delictiva con resultados fatales con trascendencia en la vida social. El desarrollo de esta estrategia implica que el policía pase de ser observador pasivo a activo, que se reconozca más como actor educativo que como actor reactivo y sancionador, que redescubra el valor social de su servicio en el cual se conjugan la racionalidad de la norma y la emocionalidad que justifica el bienestar individual y social, que se atreva a cambiar el modo de cumplir su acción cotidiana para lograr mayores resultados educativos en los grupos o personas con las que interactúa, sin necesitar más recursos, funciones y tiempo. El ejercicio debe dejar motivado al policía para fortalecer su pensamiento y acción preventiva, y a los ciudadanos comprometidos con la posibilidad de cambio de comportamiento.

**Objetivos.** Para cerrar este apartado, a continuación se señalan los objetivos planteados para la capacitación complementaria de la Mebog, los cuales han permanecido desde 1995.

*General:* contribuir a los procesos de capacitación y actualización de los miembros de la Mebog, orientados a cualificar su saber y saber-hacer como personas, miembros de una familia, ciudadanos y servidores públicos responsables de la formación de ciudadanos.

*Específicos:* a) fortalecer la autoestima de los participantes; b) mejorar el desarrollo de las habilidades comunicativas: escuchar, hablar, leer, escribir, argumentar; c) promover la reflexión ética de la acción policial; d) aportar elementos teóricos, conceptuales y metodológicos para comprender la seguridad y convivencia como un servicio público y como construcción social en contextos específicos.

*Contenidos:* durante el periodo 1995-2003, los temas sobresa-



lientes en la capacitación de la policía han sido: derechos humanos: derechos, deberes y responsabilidades sociales; manejo y resolución de conflictos; convivencia y seguridad ciudadana; policía comunitaria: estrategias de trabajo con la comunidad; valores universales: valores institucionales; atención al usuario; ética policial; Estado social de derecho; gestión pública para la convivencia y seguridad ciudadana (coordinación interinstitucional-participación ciudadana); derecho del policía; clima institucional y servicio a la comunidad; estandarización de procedimientos de policía.

En síntesis, la capacitación complementaria de la Policía requiere de una didáctica orientada por la participación, la lúdica, la observación, el movimiento, la reflexión, la discusión, el análisis, la argumentación, el trabajo individual, grupal y otras maneras que respondan a su condición de adultos que permanecen principalmente en la calle, con valiosos desarrollos de su inteligencia visual, y cinético-corporal<sup>12</sup> (manejo del espacio) y portadores de múltiples conocimientos, especialmente de corte empírico. Por ello, la cátedra magistral y la exposición de contenidos densos han tenido un uso limitado en este proceso de capacitación.

Los policías son personas con amplia experiencia sobre el ejercicio de su profesión en el campo de la seguridad y convivencia ciudadana. Pedagógicamente, se han obtenido resultados valiosos al permitir la socialización de sus saberes, previamente a la exposición de los contenidos por los facilitadores o docentes. El desarrollo de estos objetivos debe contribuir al crecimiento personal de los participantes, el fortalecimiento interno de la institución y el mejoramiento del servicio de seguridad y convivencia prestado a la comunidad.

### ***Estrategia***

En el periodo administrativo 1995-1997, en el cual se perfilaron los aspectos fundamentales de la capacitación complementaria de la Policía, la administración civil concertó con el Comando de la Mebog adelantar la ejecución de los programas con universidades, facultades de educación continuada, entre otras por las siguientes razones:

- Propiciar un descanso formativo: hacer un alto en el servicio y cambiar de escenario y actividad para reflexionar sobre el saber y saberhacer policial, desde el individuo como unidad de pensamiento, sentimiento y acción.

---

12. Howard Gardner: *Inteligencias múltiples. La teoría en la práctica*, Paidós, Buenos Aires, p. 36.

– Fortalecer el saber teórico, conceptual y metodológico (procedimental). La academia, conforme a su oficio, genera y socializa saberes que permiten fortalecer y resignificar los saberes previos, así como también adoptar nuevos conocimientos que pueden ayudar a cualificar el mundo del trabajo. De igual manera, la universidad puede proyectarse socialmente a los campos de acción de la Policía con la comunidad.

– Sistematizar y organizar la experiencia policial. La reflexión académica so-

***Los contenidos dejan de ser el componente fundamental de la acción educativa, y de igual manera recobran importancia los facilitadores, la metodología, el material didáctico, los ambientes***

bre la acción policial y de la vida individual de los participantes, debe contribuir a valorar, articular y organizar experiencias, procurando su relectura a la luz de múltiples miradas disciplinares y de posibilidades de acción para el mejoramiento de la misma, al regresar a la práctica cotidiana.

– Articular el contexto de la disciplina al contexto académico. La dinámica de las relaciones internas de la Policía suele regirse por el orden, característica propia de un cuerpo disciplinar, pero que a veces al implementarse como modo de relación en el ámbito académico no permite su debate y análisis, condición fundamental en los procesos de conocimiento. El ingreso de los policías a la universidad, su encuentro con los otros de la institución y con los actores



docentes y estudiantiles debe proporcionarle elementos de juicio para pensar y cualificar la toma de decisiones en el ejercicio de sus funciones orientadas a garantizar la vida armónica en sociedad.

– Acercar a la policía y la juventud. El encuentro en un mismo espacio motivado por el objetivo común de compartir una experiencia de estudio, desde luego con sus diferencias entre la educación regular y un curso de educación continuada, y las relaciones de diálogo y acciones conjuntas que se generen entre estudiantes y policías, permitirá reducir la distancia entre los imaginarios de estos dos actores sobre ser, pensar y actuar.

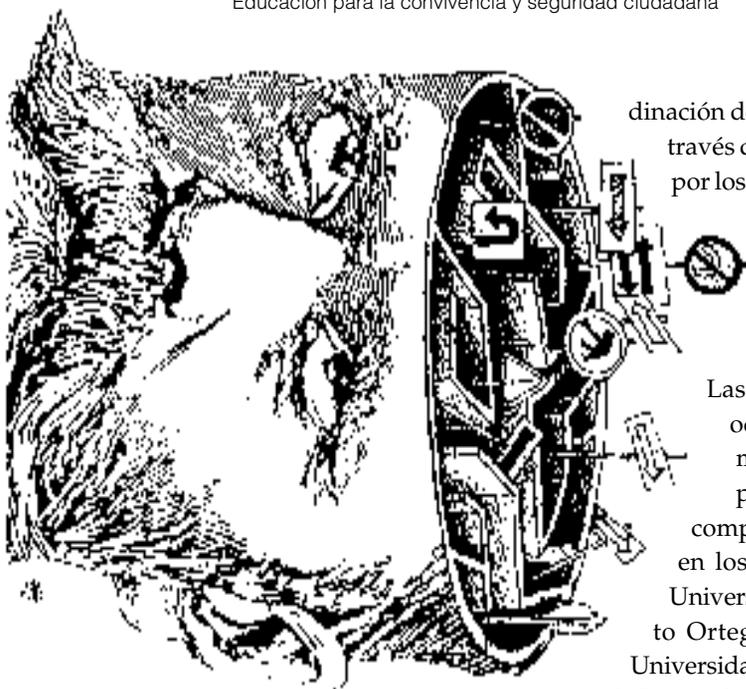
– Mirar interdisciplinariamente la convivencia y seguridad ciudadana. El tratamiento de áreas relacionadas con el crecimiento personal, el desarrollo humano, la vivencia de los derechos humanos, el fomento de la democracia, las normas superiores vigentes, el desarrollo de la creatividad, etc., además de las eminentemente policiales, fortalecerán los conocimientos de los participantes, y contribuirán a ampliar los niveles de comprensión del sentido de la seguridad y la convivencia ciudadana, desde múltiples concepciones.

El logro de estos propósitos, desde las facultades de educación continuada, exigen la adopción de concepciones pedagógicas y procedimientos didácticos distintos a los implementados para la educación regular de corte tradicional. En efecto, los contenidos dejan de ser el componente fundamental de la acción educativa, y de igual manera recobran importancia los facilitadores, la metodología, el material didáctico, los ambientes (la logística), último aspecto que coadyuva en el estado de bienestar y motivación de los participantes para la apropiación de los objetivos pedagógicos<sup>13</sup>.

En el transcurso de este periodo se ha configurado una dinámica de trabajo mancomunado entre la administración civil, la Mebog y las universidades. La administración define con la policía el qué de la capacitación, y proporciona a través de términos de referencia las pautas fundamentales para las acciones educativas; a las universidades se les solicita la administración académica de los programas y los desarrollos temáticos, metodológicos y didácticos. La coor-

---

13. De manera reiterada, los resultados evaluativos de los distintos programas han puesto en evidencia que la calidad del lugar y de los servicios que se ofrecen a los policías (atención, idoneidad de los docentes, presentación de los materiales, calidad de alimentación, relaciones humanas de facilitadores, etc.) determina la acogida de los policías de la capacitación, eleva su autoestima, y los motiva para volver al trabajo con buena voluntad.



dinación de los programas se hace a través de un comité conformado por los representantes de las tres partes, el cual también cumple con funciones de seguimiento y evaluación.

Las siguientes han sido las ocho instituciones académicas ejecutoras de los procesos de capacitación complementaria de la Policía en los anteriores nueve años: Universidad del Rosario, Instituto Ortega y Gasset de España, Universidad Javeriana, Universidad de Los Andes, Universidad Externado

de Colombia, Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Ciencias Humanas), Universidad Militar Nueva Granada, Escuela Nacional de Policía General Santander, Universidad Pedagógica Nacional.

El año 2003 se cerró con la capacitación de 1.300 policías en la Universidad Nacional de Colombia, experiencia que fue fruto de un proceso de concertación entre la administración civil, la Mebog y la Universidad, animado por el derecho de los policías a estudiar en cualquier centro académico del país y a fortalecer espacios de conocimiento, diálogo y acciones conjuntas entre las partes para el mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana.

### ***Resultados de la experiencia***

A continuación se relaciona una lista de los principales resultados de este proceso, que son una síntesis de las evaluaciones realizadas por la Policía, las universidades y consultores externos.

Se han capacitado 16.200 miembros de la Mebog; la inversión ha sido de 3.000 millones de dólares; la evaluación del impacto de la capacitación complementaria de la Policía en el mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana, es un reto para la actual administración. A tal efecto se dispone del Sistema de Seguimiento y Evaluación diseñado para dicho objetivo.

Logros	Vacíos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejoramiento de la autoestima de los participantes.</li> <li>- Mejoramiento de habilidades comunicativas de los participantes.</li> <li>- Mayor interacción entre policía y juventud.</li> <li>- Incorporación de temas sobre la seguridad y la convivencia en las universidades.</li> <li>- Producción de materiales didácticos de calidad.</li> <li>- Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.</li> <li>- Apertura de la Universidad hacia los escenarios de la seguridad y la convivencia.</li> <li>- Configuración de metodologías apropiadas para los servidores públicos.</li> <li>- Cualificación del saber-hacer de la seguridad y la convivencia.</li> <li>- Aumento de la oferta académica.</li> <li>- Desarrollo de programas: de investigación, de intervención y de evaluación que han conllevado al desplazamiento de la Universidad a los espacios de la acción policial.</li> <li>- Apertura de espacios de conocimiento y acción conjunta de los funcionarios de la administración civil y de la Policía con responsabilidades en asuntos de convivencia y seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predominio de métodos de educación regular.</li> <li>- Conocimiento insuficiente del contexto de los campos de acción de los policías.</li> <li>- Material didáctico genérico, no específico.</li> <li>- Desarticulación entre la oferta regular y la capacitación para el trabajo (según contextos, necesidades y características de los participantes).</li> <li>- Organización de equipos por horas.</li> <li>- Manejo de presupuestos.</li> <li>- Escaso compromiso social de la Universidad.</li> </ul>
<p><b>Retos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rediseño de las políticas de incorporación; formación de la Policía y de los mecanismos de promoción y gestión humanas.</li> <li>- Elaboración de un plan a largo plazo para la profesionalización de la Policía.</li> <li>- Diseño y ejecución de estrategias para el fortalecimiento del compromiso ciudadano orientado al respaldo y a la acción conjunta con la Policía.</li> </ul>	

**Prospectiva**

De acuerdo con los lineamientos que están en etapa de elaboración en el «Plan de Desarrollo para el periodo administrativo 2004-2007 'Bogotá sin indiferencia'», los esfuerzos del gobierno distrital se centrarán en la capacitación de la Mebog para continuar avanzando en un servicio de policía más cercano a la comunidad, con énfasis en la acción preventiva y la mediación y resolución de conflictos como un modo de aplicación del derecho cotidiano en los escenarios de convivencia ciudadana.

## **Nueva Sociedad Separatas**

Oswaldo Jarrín R.

**La Junta de Seguridad Ciudadana. El caso Sucumbíos**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 147-156.

# La Junta de Seguridad Ciudadana

*El caso Sucumbíos*

**Oswaldo Jarrín R.**

*El artículo analiza el caso de una zona fronteriza ecuatoriano-colombiana, y la estrecha implicación de problemas de seguridad ciudadana, fronteriza y regional que allí se produce, sobre un fondo de crisis económica y social. Solo una labor coordinada desde el Estado en sus diferentes niveles, con la participación activa de la comunidad y organizaciones intermedias, puede hacer frente a estos desafíos múltiples.*

La conflictividad interna, que ha sido una característica emblemática de Sudamérica, comienza a acentuarse en la región, transformándola en una de las más violentas del mundo. El índice de criminalidad, según la Organización Mundial de la Salud, es de 27,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparado con 22 de África, 15 de Europa del Este, y 1 de los países más ricos de Europa<sup>1</sup>. Son diversos los factores que contribuyen a esta dura realidad que perjudica la imagen de la región.

Las condiciones estructurales y las transformaciones económicas pendientes, agravadas por una pesada deuda externa, no han podido acompañar, ni peor aún retribuir, al crecimiento demográfico acelerado. Los elevados niveles de pobreza, marginalidad y exclusión social son los factores que alimentan la presión social por obtener una mayor atención de los servicios, oportunidades de trabajo y calidad de vida, frustración social que deslegitima a instituciones de por sí débiles y acentúa la ingobernabilidad, la inestabilidad y la violencia.

---

**Oswaldo Jarrín R.:** general retirado ecuatoriano; profesor-investigador de Flacso-Ecuador, Quito.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, seguridad regional, participación, Ecuador.

**Nota:** Este artículo ha sido presentado en el seminario internacional «Política Pública de Seguridad Ciudadana», organizado por Flacso-Ecuador y la Fundación Esquel, realizado en Quito, Guayaquil y Cuenca, entre el 24 y el 26 de marzo de 2004.

1. *The Miami Herald*: «Lo que los economistas olvidan», 7/12/03.

---

En el Ecuador, 1 de cada 5 ciudadanos vive en condiciones que no alcanzan a cubrir sus necesidades alimenticias, el 38% de la población rural está en extrema pobreza, el índice de vulnerabilidad social<sup>2</sup> alcanza el 32%, mientras que la atención en salud a la población bajó de 17 a 8 dólares en 1999<sup>3</sup>. El crecimiento económico no permite cubrir las demandas sociales, debido a un déficit fiscal crónico, la falta de inversión, el uso limitado de tecnología y la reducción de la población económicamente activa, debido a la migración, todo lo cual, unido a la inseguridad jurídica y a la corrupción, impiden alcanzar los parámetros de productividad y competitividad indispensables para una readecuación de la economía en un mundo globalizado.

Situaciones de riesgo y de amenaza a la seguridad son: la delincuencia infiltrada en los desplazados, la migración ilegal, el contrabando y un sinnúmero de actividades ilegales, como el lavado de dinero, que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y andina, de los flujos migratorios, y difunden la criminalidad internacional. Existen sectores débiles de la población que caen fácilmente en las redes delincuenciales al servicio del narcotráfico, del crimen organizado, del terrorismo y la guerrilla, con lo cual se afecta la paz social y se perjudica al desarrollo económico<sup>4</sup>. Esta difícil situación interna refleja las influencias negativas de un conflicto que no es nuestro, pero nos incumbe. Un conflicto imposible de comprender si no se vive, pero que para imaginárselo es necesario apreciar la magnitud de la violencia interna colombiana a partir de los informes oficiales de 2003: 15.704 homicidios, 1.429 secuestros, 507 actos terroristas, 85 voladuras de oleoductos, sin considerar los 1.943 combatientes irregulares muertos y los 4.272 capturados según el parte de combate entregado por el general Jorge Enrique Mora, entonces comandante de las Fuerzas Militares<sup>5</sup>.

No obstante haber destruido cerca de 50.000 hectáreas de hoja de coca de las 169.800 existentes en Colombia, todavía los rebeldes controlan más del 40% del territorio colombiano, por lo que este país es considerado como un potencial exportador de inestabilidad y terror en América Latina, y abastecedor de drogas ilegales, sin desconocer la posibilidad de que las redes de contrabando sean

---

2. Sistema Integrado de Índices Socio-económicos del Ecuador (Siise), Ministerio del Frente Social.

3. El índice de vulnerabilidad social se refiere al analfabetismo de la población adulta, la desnutrición en los niños/as, la pobreza de consumo en los hogares, el riesgo de mortalidad de los niños/as menores de un año.

4. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que en 1997, el crimen violento le ha costado a la región 14% de su producto bruto anual.

5. Ministerio de Defensa Nacional, Viceministerio de Gestión Institucional, actualizado al 4 de septiembre de 2003.

utilizadas por los enemigos de Estados Unidos, conformándose una nueva dimensión de la amenaza<sup>6</sup>.

Esta es la realidad que ha servido de argumento para que el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, dijera que «el terrorismo amenaza la estabilidad de nuestra parte del mundo, en nuestro vecindario, en nuestro patio trasero, y eso debe importarnos»<sup>7</sup>. En este mismo sentido, el presidente Álvaro Uribe hizo un llamado a los países vecinos a que cierren sus fronteras para que los armados no crucen, «porque el problema colombiano tiene potencial para desestabilizar a la América Latina»<sup>8</sup>. La referencia al problema como factor de inestabilidad, obviamente no lo está generando Colombia como Estado, sino la industria del narcotráfico, que no solo tiene capacidad para afectar a este país sino también a los vecinos en su estabilidad democrática<sup>9</sup>.

En la frontera, como espacio en el que se entrecruzan intereses de toda índole, a través de la convivencia, del conflicto de poderes, del tránsito e intercambio de bienes y de servicios, se sigue la dinámica del conflicto y se generan interdependencias que rebasan ampliamente la capacidad de los órganos de control y de las instituciones nacionales. La frontera ecuatoriana, especialmente la norte y la nororiental, por su nivel de desarrollo comparativo ofrece las mejores condiciones para el comercio, del que en gran parte se benefician los irregulares armados de Colombia. El 70% de la provincia de Sucumbíos negocia con las FARC, y admite haberlo hecho directa o indirectamente con guerrilleros, según datos de una encuesta de Informix. El informe dice que «hay colombianos que pasan a Ecuador y ecuatorianos que pasan a Colombia con el único objetivo de vender mercancías, ser intermediarios de negocios o trabajadores»<sup>10</sup>, intercambio a través del cual se aprovisiona a los

***Las sucesivas  
situaciones  
de tensión  
internacional  
provocada  
por la mutua  
afectación  
de los incidentes  
fronterizos,  
son una  
demostración  
de la necesaria  
corresponsabilidad  
de Colombia  
y Ecuador  
en la seguridad  
de su frontera común***

6. «The Colombian Network» en *The Washington Times*, 24/8/03.

7. «¿Un nuevo Plan Colombia?» en *Semana*, 14/3/2002.

8. «Uribe: Ecuador debe sellar frontera» en *El Universo*, Bogotá, 28/5/02.

9. Luis Alberto Moreno: «La gran oportunidad: un Plan para atajar la inestabilidad regional» en *Foreign Affairs en español*, primavera de 2001.

10. «El 70% negocia con las FARC, encuesta de Informix revela nexos con la subversión» en *Expreso*, Guayaquil, 6/8/01.

grupos ilegales armados colombianos y también fluye el contrabando de armas y de precursores químicos para el procesamiento de la hoja de coca en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo.

Este diagnóstico de la inseguridad que caracteriza a la frontera norte tiende a agravarse, por estar muy ligado al desarrollo de las operaciones militares en el otro margen de los ríos San Miguel y Putumayo en territorio colombiano. Las consecuencias en la zona, además de las del desbordamiento del conflicto, son las de replicación de las acciones ilegales y la vinculación de la población a las actividades del narcotráfico, como mano de obra, como abastecedora de productos comerciales y de precursora para el procesamiento de la hoja de la coca, ligada con actividades de contrabando y otros actos delictivos, que aumentan por contagio o por presión social de las circunstancias o la amenaza directa de las organizaciones delictivas, pero que en definitiva torna a la población cada vez más dependiente de la vida y actividad de la frontera colombiana, porque se crean y mantienen nexos familiares, culturales, comerciales e inclusive de carácter ideológico que pasan a ser una respuesta al «abandono histórico», como lo ha mencionado el concejal Paulino Nazareno, de San Lorenzo, siendo la población quien paga las consecuencias de un plan de guerra como es el Plan Colombia<sup>11</sup>.

Como evidencia de este desbordamiento y réplica de las actividades ilegales, la IV División del Ejército Amazonas, ha destruido aproximadamente 10 plantaciones de hoja de coca en las márgenes de los ríos San Miguel y Putumayo, en la provincia de Sucumbíos, ninguna de ellas mayor a dos hectáreas, entre las cuales había dos incipientes laboratorios artesanales y un taller de uniformes para abastecer a la guerrilla colombiana. No obstante, esta reducida transferencia de plantaciones no guarda relación con las «Cinco toneladas de coca que salen por semana de los puertos», según señala Klaus Nyholm<sup>12</sup>, actividad que evidentemente implica lavado de dinero, crimen organizado, contrabando y un grave involucramiento de la población en el consumo y comercialización local de la droga.

Refundidas en la misma selva nororiental, tras intensos y permanentes patrullajes fronterizos, se han destruido bases guerrilleras clandestinas con vestigios de haber sido utilizadas para descanso o como santuario para eludir las operaciones de las fuerzas militares colombianas. Esta infiltración viene acom-

---

11. Noticiero Nacional, Televisora Nacional, entrevista a P. Nazareno realizada por Andrés Camón, 12 de marzo de 2004.

12. «Cinco toneladas de coca salen por los puertos. Entrevista al titular de la oficina antidrogas de la ONU. Klaus Nyholm reveló que 40% de la cocaína producida en Colombia se exporta por el Ecuador» en *El Comercio*, 17/6/03.

pañada regularmente de actividades ilegales con participación directa o indirecta de miembros de los grupos ilegales armados. El 12 de octubre de 2000, por ejemplo, en Pompeya (provincia de Orellana), un grupo de 30 hombres de nacionalidad colombiana que utilizaban simultáneamente uniformes de campaña militar y deportivos, y que decían ser miembros del autodenominado Comando «América Libre», incursionaron en el campamento petrolero y secuestraron a siete técnicos extranjeros, asesinaron a Ron Sanders, uno de los secuestrados, y exigieron 80 millones de dólares por el rescate; el *modus operandi* de la organización, probable disidente del ELN, que actuaba con fines lucrativos en la zona petrolera ecuatoriana, había consistido en replegarse inmediatamente hacia su país, donde enseguida se lavaba ese dinero con inversiones inmobiliarias, principalmente<sup>13</sup>.



En abril de 2001, las comunidades Kichwa y Shuar, ubicadas en el sector Bermeja, a orillas del río San Miguel (en Sucumbíos), fueron amenazadas de muerte por grupos armados que se habían identificado como paramilitares y presionaron a la población a abandonar sus tierras. Un total de 568 indígenas awa buscaron refugio en Jambelí, Cáscales y en la casa comunal de Sucumbíos, y solamente tras una planificación interinstitucional, entre todas las autoridades de la provincia y con apoyo y protección militar, se logró que retornaran a sus propiedades.

Los atentados y secuestros en las provincias fronterizas son muy frecuentes, como el atentado contra el prefecto de Sucumbíos, Luis Bermeo, y el secuestro del teniente político de Matajé, Milton Guerrero Segura, cuyo cadáver apareció en la población colombiana de El Estero con tres impactos de bala, probablemente como producto de un «ajuste de cuentas por negocios del narcotráfico». Este cuadro pone de manifiesto cómo se entrelaza el problema de la seguridad ciudadana con el de la nacional y la internacional, y confirma el dilema de la seguridad en la frontera a la vez que el efecto recíproco que posee. Las sucesi-

13. «El fin del cerebro de un crimen» en *Hoy, Revista Blanco y Negro*, 30/6/2001.

vas situaciones de tensión internacional provocada por la mutua afectación de los incidentes fronterizos, son una demostración de la necesaria corresponsabilidad de Colombia y Ecuador en la seguridad de su frontera común.

Con este enfoque fue analizada la seguridad ciudadana en la frontera norte y con base constitucional mediante la cual el Estado ecuatoriano, a través de sus órganos de planificación y ejecución, tiene la obligación de asegurar y mantener la paz interna y el orden, preservar la integridad, los derechos, los bienes de la ciudadanía, promoviendo un ambiente que garantice la tranquilidad y el desarrollo, para lo cual la Constitución prevé en el Art. 171, lit. 16, «mantener el orden interno y la seguridad pública»<sup>14</sup>. Dentro de este contexto legal, el Consejo de Seguridad Nacional (Cosená) reunido el 13 de marzo de 2000<sup>15</sup>, analizó la situación, evaluó los riesgos y delineó los procedimientos a seguir para el tratamiento del tema en el ámbito internacional. En definitiva se aplicó una diplomacia preventiva<sup>16</sup>, con el propósito de cambiar la lógica confrontacional de tipo neorrealista, que centra su accionar resolutivo en el dominio de la fuerza, hacia un control de la situación con base en la estrategia de la influencia y la lógica de cooperación, dentro del derecho internacional y del respeto a los tratados internacionales, de los cuales Ecuador forma parte.

Con relación a la población, las medidas de seguridad ciudadana debían ajustarse a las condiciones de la situación que se vivía, por lo tanto había necesidad de integrar a todas las autoridades de la provincia, a las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y a la sociedad organizada, con la finalidad de salvar diferencias políticas, sectarias y de otros intereses, para lograr una sinergia que preserve a la población de la violencia y mejore sus condiciones de vida. Con este propósito se pone en vigencia, en marzo de 2000, un decreto<sup>17</sup> mediante el cual se integran las funciones y misiones permanentes que cumplen las juntas provinciales, cantonales y parroquiales de la Defensa Civil, bajo la denominación de Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, a fin de fortalecer la seguridad pública para contrarrestar los hechos y actos que afecten la seguridad ciudadana, en todas las dimensiones y circunstancias. La Junta de Seguridad estaba integrada por todas las autorida-

---

14. Constitución Política, Art. 171, literal 16, 1978.

15. Comisión Andina de Juristas, <[www.cajpe.pe.org/2000/03/16](http://www.cajpe.pe.org/2000/03/16)>: «el Consejo Nacional de Seguridad analizó la participación del país en el Plan Colombia, que busca combatir las acciones guerrilleras y de narcotráfico en el vecino país; se conoció que uno de los temas principales de análisis fue la situación de la provincia de Sucumbíos, ante la constante infiltración de miembros de la guerrilla».

16. Philippe Moreau Defarges: «La diplomatie préventive» en *Revue de la Défense Nationale*, 1/1997.

des políticas del gobierno seccional, organismos gubernamentales, de la fuerza pública, de las organizaciones sociales y de las ONGs de la provincia, agrupadas en áreas afines a su competencia y supervisadas por un comité de monitoreo conformado por la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (Ascis) y el obispo, monseñor Gonzalo López, quienes verificaban el cumplimiento de los programas e informaban acerca de los resultados de las medidas adoptadas.

Con este fundamento legal y en consideración del escenario fronterizo, asume la responsabilidad la fuerza pública de la provincia como una organización integral, es decir, como fuerza de tarea conjunta, a cuyo Estado Mayor se incorpora el comandante provincial de la policía, como miembro del Estado Mayor de la IV División. Se elabora un plan de seguridad ciudadana y se lo somete a discusión en una reunión pública con todas las instituciones y organizaciones sociales, comunitarias e indígenas. El foro desarrollado<sup>18</sup> en el Salón de la Democracia, en Lago Agrio, brindó la oportunidad de ajustar el diagnóstico de la violencia y la delincuencia, para luego recoger iniciativas y líneas de acción estratégicas, asumiendo las prioridades de la misma población que posteriormente las autoridades consideraron apropiadas para la gestión de la seguridad ciudadana.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la provincia de Sucumbíos<sup>19</sup>, tomaba como puntos de partida la cultura de paz, la solidaridad activa, el patriotismo y el espíritu emprendedor como valores sociales que debían ser fortalecidos para alcanzar los propósitos del plan: el mantenimiento de la paz; el orden y la seguridad de la población en la provincia; el respeto y cumplimiento de la ley; la protección de la integridad de los derechos y bienes de la población; el mejoramiento de las condiciones de los bienes y del ambiente necesario para el trabajo y la producción.

La estrategia general fue planteada en los siguientes términos: «La seguridad ciudadana se cumplirá a través de la integración social para la prevención, con-

***La naturaleza multidisciplinaria de la seguridad ciudadana exige una participación cooperativa multisectorial para afrontar los problemas y factores de riesgo que giran en torno del bienestar de la persona y de la comunidad***

---

17. Decreto Ejecutivo 332-c, publicado en el Registro N° 70, oficial del 4 de mayo de 2000.

18. «Sucumbíos discute hoy su seguridad» en *El Comercio*, 9/5/01.

19. «Plan de Seguridad Ciudadana de Sucumbíos», documento público entregado a las autoridades, discutido en el Salón de la Democracia y comentado en el editorial de Radio Sucumbíos, el 22 de mayo de 2001.

trol, contención y neutralización de la violencia y de las actividades delincuenciales, con la participación activa de todas las instituciones, empresas y organizaciones públicas y privadas de la jurisdicción»<sup>20</sup>.

Líneas de acción estratégica: 1) establecer el Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de la provincia; 2) establecer un sistema de información permanente sobre seguridad ciudadana; 3) establecer un sistema de comunicaciones de emergencia; 4) incentivar la participación activa de la ciudadanía en la prevención de la violencia; 5) promover una cultura de paz; 6) preservar los valores sociales y culturales; 7) proteger la propiedad privada y pública; 8) impedir la conformación de refugios de grupos delictivos armados; 9) neutralizar la acción de la violencia; 10) reducir los factores de riesgo de la seguridad ciudadana.

Del modelo de planificación diseñado y de la experiencia acumulada, podemos obtener algunas conclusiones. La naturaleza multidisciplinaria de la seguridad ciudadana exige en correspondencia una participación cooperativa multisectorial para afrontar los problemas y factores de riesgo que giran en torno del bienestar de la persona y de la comunidad, de los servicios, especialmente de los de salud, trabajo y educación, de la disponibilidad del espacio público, del desarrollo social y económico de la jurisdicción. Cabe destacar los comentarios de autoridades y líderes provinciales. Monseñor Gonzalo López, por ejemplo, mientras se discutía públicamente el plan de seguridad ciudadana de la provincia, reconocía la importancia de las Fuerzas Armadas, pero consideraba que la seguridad no solo consistía en organizarse para atacar a la delincuencia y a los problemas de la zona fronteriza, sino que además había un elemento social al que debía atender la inversión<sup>21</sup>. En el mismo sentido, el alcalde, Máximo Abad, hacía un llamado para que el Gobierno implementase un plan de reactivación social y económica, ya que es allí donde se encuentran las fuentes de la inseguridad<sup>22</sup>.

La seguridad ciudadana depende en gran medida de la seguridad pública, pero como una medida preventiva y de desarrollo de cultura de respeto a la ley que evite la imagen de descuido, de ausencia de autoridad. Esta norma de convivencia aparentemente conductista, genera hábitos de convivencia armónica, pero no resuelve en su totalidad la conducta delictiva; el mayor control y la abultada presencia policial en las calles, de efecto mediatista, requiere asimismo acompañarse de otras medidas que ataquen las raíces del problema de la

---

20. *Ibíd.*

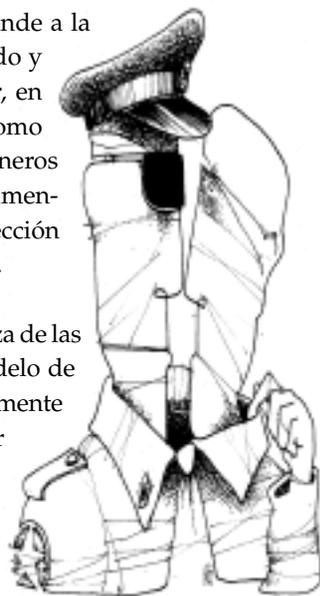
21. «Sucumbíos discute hoy su seguridad, Nueva Loja» en *El Universo*, 9/5/01.

22. *Ibíd.*

violencia para que el carácter represivo y de control de conductas no sea únicamente superficial y restrictivo, sino más bien de cambio estructural de los factores de riesgo en la sociedad.

La diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana se encuentra en el acercamiento de la policía a la comunidad y la cooperación interinstitucional, lo que significa que el orden externo debe ser una manifestación de la conducta y de la armonía en las relaciones sociales. Existe un vínculo entre la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la seguridad internacional, y en ningún otro espacio geográfico considero que se vea mejor representado que en la frontera, al igual que la cooperación interinstitucional. La fuerza pública, mencionada en la Constitución, tiene una vigencia realmente objetiva. La seguridad aparentemente militarizada, en regiones de muy difícil acceso es comprensible, por lo que resulta más necesario tener claridad de funciones y responsabilidades para que la cooperación y acción conjunta sea eficaz, sin que tenga que asumir las facultades legales que le corresponde a la policía, como es el caso de control de narcóticos, contrabando y migración. Esta participación obliga a la institución militar, en razón de no existir en el país otra institución intermedia (como en otros países, donde existe la Guardia Nacional, los Carabineros o la Policía Federal). Resulta ineludible la participación fundamentada en la planificación legalmente establecida para la protección de fronteras en estricta coordinación con la Policía Nacional.

La percepción de la amenaza, el tipo de violencia y la naturaleza de las acciones delictivas son los elementos que determinan el modelo de seguridad y las líneas de acción estratégica a seguir, no solamente para reducir índices delictivos y de violencia, sino para lograr cambios cualitativos en la calidad de vida, del ambiente y del comportamiento, objetivos que exigen que la planificación y la ejecución de la seguridad ciudadana sea descentralizada, incluyente, participativa y monitoreada por la sociedad civil. El compromiso social que nace de la participación puede ser reforzado con auténticos compromisos escritos, a manera de proyectos como el de «ganarle a la delincuencia en todo Chile»<sup>23</sup>, propugnado por Joaquín Lavín, o el de «Bogotá para vivir, todos del mismo lado»<sup>24</sup>.



23. Mireya Dávila: «Seguridad ciudadana, actores y discusión», serie Flacso, Santiago de Chile, agosto de 2000, p. 77.

24. Fernando Carrión (ed.): *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad*, Flacso / OPS / OMS, Quito, 2002.

Finalmente, la seguridad ciudadana debe incluir otros tipos de situaciones de riesgo, que no son propiamente amenazas, como los desastres naturales o antrópicos, por cuanto no hay la premeditación o intención de causar daños, no dependen de la mano del hombre, pero que como si fuera un acto terrorista, o un sabotaje como los que repetidamente ha vivido Sucumbíos, necesitan de la coordinación estrecha de las autoridades. La Ley de Seguridad Nacional incluye la Defensa Civil dentro de su cuerpo legal, y estipula la conformación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Esta visión de integración institucional, de aprovechamiento de recursos escasos y de la acción inmediata en situaciones de crisis, debe mantenerse como una escuela de acción permanente, razón por la cual se integraron la seguridad ciudadana y la Defensa Civil, la misma que a su vez coordina acciones con otras instituciones de socorro, para casos de desastre o grave accidente, basadas en el principio básico sobre gestión de crisis: «lo que no funciona en tiempo de paz y normalidad, jamás puede funcionar en tiempo de crisis».

La situación de los desplazados de la provincia, por amenaza de los grupos armados de Colombia, fue un ejemplo de integración institucional y de una modalidad de trabajo coordinado con resultados altamente satisfactorios. Toda acción mancomunada que procure bienestar y satisfacción de las necesidades básicas de convivencia y armonía es responsabilidad de las autoridades del gobierno seccional. No se puede desvincular a los representantes de los organismos del Estado de una acción conjunta, porque la estructura administrativa prevista en la ley entrelaza las responsabilidades. La educación está dirigida por una autoridad provincial, sobre la cual no tiene jurisdicción el alcalde. El civismo es responsabilidad del prefecto, por lo tanto el alcalde no podría actuar con autonomía. Las comisarías y las ordenanzas son competencia de este último y la responsabilidad política en la provincia la tiene el gobernador, por lo tanto la policía y el intendente se encuentran bajo su jurisdicción. La sinergia se produce de la acción coordinada; los recursos se optimizan, no se duplican las acciones y se orienta la acción de sus respectivos organismos, al mismo tiempo que se genera compromiso social, sin dar oportunidad a que se difumine la responsabilidad. Si están todos los responsables juntos, no hay oportunidad de derivaciones de responsabilidad y la rendición de cuentas no se ramifica ni se diluye. Una junta de seguridad ciudadana es el mejor mecanismo de control y conducción de la seguridad con responsabilidad multisectorial para afrontar un fenómeno multidimensional.