

Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: junio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycoechea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica	351
<i>Peter Peetz y Sebastian Huhn</i>	
Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana	369
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
Relación entre convivencia y seguridad ciudadana	395
<i>Myriam Román Muñoz</i>	
El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la governabilidad de la seguridad urbana	413
<i>Elkin Velásquez M</i>	
Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México	433
<i>Natalia Gontero</i>	
La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido	451
<i>Daniel Pontón C.</i>	
 COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL	
Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití	483
<i>Elsa Llenderrozas</i>	
La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas	499
<i>Ana Marcela Mungaray Lagarda</i>	

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana*

Myriam Román Muñoz**

Introducción

Esta ponencia aborda el tema de la convivencia y la seguridad ciudadana a partir de la presentación de algunos aportes conceptuales sobre la Policía Comunitaria, su surgimiento y la relación entre ésta y la ciudadanía. Y, el impacto que ésta tiene sobre la seguridad ciudadana desde el tratamiento del delito. En este sentido, el ¿cómo interviene el Estado frente al delito común? y ¿cuál es su capacidad de actuación frente al crimen a través de la Fuerza Pública, particularmente de la policía? son cuestiones que interesa discutir.

A continuación, propongo para el debate los siguientes planteamientos en orden a dejar abierta la discusión sobre el impacto de la estrategia de Policía Comunitaria en términos de su contribución a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en la ciudad.

* Esta ponencia es fruto de la investigación adelantada como trabajo de grado de la maestría en sociología de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Además, es una discusión que se inscribe en el proyecto: “Ciudad, Política y Escuela” del grupo de investigación: “Estudios en cultura, Niñez y Familia” en la línea: Cultura y Convivencia Ciudadana. Pontificia Universidad Javeriana-Cali (PUJ) Y, se propone como una discusión académica y de investigación desde la realización del proyecto de consultoría: “Fortalecimiento de la Policía Comunitaria de Cali” ejecutado por la PUJ y la alcaldía de Santiago de Cali desde la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad, en el marco del programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

** Docente. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia. Socióloga. Especialista en Teorías y Métodos de Investigación en Sociología. Candidata a Maestría en Sociología. Universidad del Valle, Cali, Colombia.

Un acercamiento en torno al Estado y al surgimiento de la Policía

El primer principio legitimante del Estado como estructura de poder es el de constituirse como estructura protectora de los derechos fundamentales de todos los asociados, sin discriminación alguna. Por ello, es el Estado el responsable de proteger esos derechos ante la agresión de cualquier ciudadano contra otro. Para ello, se le reconoce la potestad de crear y controlar medios aptos, tales como: códigos penales, estructuras de administración de justicia, organismos de seguridad y policía; instrumentos que no se conceden a los particulares o a grupos privados, ya que conduciría a la instauración de justicia privada y a que el Estado pierda lo que se ha considerado como una de las condiciones de su existencia misma: el monopolio de la fuerza.

Particularmente, interesa detenerse en los organismos de seguridad y policía y puntualizar que el concepto moderno de policía como entidad establecida para hacer respetar la ley y promover el buen orden y la seguridad sólo apareció alrededor del siglo XVIII, con el nacimiento de las sociedades modernas y se dio a conocer a través de los tratados socioeconómicos de pensadores como Adam Smith.

Una de las características de la policía moderna es que ésta se constituye como una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social. Además, su surgimiento va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública. En Europa, esto sucedió debido a dos desarrollos paralelos: por una parte, al aumento de las movilizaciones populares con características de revolución social; y por otra parte, debido a la creciente capacidad destructiva de los militares para causar serias pérdidas a sus oponentes. En esas condiciones, las tareas de conservación del orden interno se dejaron en manos de fuerzas especializadas que normalmente actuaban sin la intención de destruir a sus enemigos. De esta manera, la Policía moderna surgió en el medio urbano como entidad profesional con carácter distinto a las fuerzas militares.

El contexto en que se señala la diferencia entre las Fuerzas Militares y la Policía está dado por la “relación recíproca entre los cambios en la actividad bélica y la organización del Estado”. Frente a esta relación, Charles Tilly hace una primera aproximación en cuatro segmentos, con límites

temporales variables según las distintas partes de Europa: patrimonialismo, mediación, nacionalización y especialización. (Tilly, 1990:58). Para efectos de la discusión, interesa detenernos en la especialización sobre la cual señala:

Especialización (aproximación desde mediados del siglo XIX hasta el pasado más reciente): en que la fuerza militar creció hasta convertirse en una poderosa rama especializada del gobierno nacional, aumentó la separación organizativa entre actividad fiscal y militar, agudizó la división de labores entre ejército y policía, las instituciones representativas llegaron a tener una importante influencia sobre los gastos militares y los estados se adjudicaron una variedad muy ampliada de actividades distributivas, reguladoras, compensatorias y de arbitraje (Tilly, 1990:58).

Interesa reiterar que la guerra y la preparación para la guerra fueron dos componentes centrales para la conformación de los Estados europeos. Y, en este contexto señalar que los principales procesos de transformación de los estados implican su clasificación en cuanto a “sus variantes intensiva en coerción, intensiva en capital y coerción capitalizada”. Particularmente, se quiere puntualizar la tendencia de los Estados a administrar, controlar y monopolizar los medios efectivos de violencia.

En la mayor parte del mundo, la actividad del Estado ha creado un sorprendente contraste entre la violencia de la esfera estatal y la relativa falta de violencia de la vida civil externa al Estado. El hecho central es que la coerción funciona; los que apliquen una considerable fuerza sobre sus congéneres consiguen acatamiento y de dicho acatamiento derivan las múltiples ventajas del dinero, los bienes, la diferencia y el acceso a placeres negados a los menos poderosos (Tilly, 1990: 114). Particularmente, en el nivel del Estado, la división organizativa entre Fuerzas Armadas orientada al ataque a enemigos exteriores, está a cargo de los Ejércitos y las orientadas al control de la población nacional, están bajo la responsabilidad de la Policía.

En este contexto y de acuerdo con Tilly, las diferencias entre las Fuerzas Militares y la Policía se basan en elementos tales como:

Los problemas de la vigilancia policial difieren sistemáticamente entre las zonas rurales (donde, en otras cosas, grandes porciones de la tierra es espacio público, accesible a todos); el estilo militar de fuerza policial, que actúa al ser llamada, es adecuado para la mayoría de las zonas rurales, mientras que la vigilancia y las patrullas sistemáticas son posibles en las zonas urbanas (Stinchcombe, 1963). Como consecuencia de estas y otras diferencias, en las ciudades se formaron por lo general unas fuerzas claramente policiales mucho antes que en el campo y, la separación de las fuerzas policiales del resto de las organizaciones militares se produjo antes en los estados relativamente urbanizados. Bien entrado el siglo XVII, la mayor parte de los Estados europeos grandes, en virtud de sus recursos a los magnates armados y parcialmente autónomos para el gobierno interior, se vieron ante repetidas amenazas de guerra cuando dichos magnates tomaron las armas contra los gobernantes. Durante los cruciales siglos de 1500 a 1700, los soberanos invirtieron buena parte de sus esfuerzos en desarmar, aislar o cooptar a otros aspirantes rivales al poder del Estado. Aunque los municipios y las jurisdicciones rurales habían creado sus propias y menores, fuerzas de policía uniformadas, asalariadas y burocráticas, especializadas en el control de la población civil. Así pues, sus ejércitos quedaron libres para concentrarse en la conquista exterior y la guerra internacional (Tilly, 1990: 120-121).

En este orden de ideas, es importante precisar que con anterioridad al siglo XIX varias ciudades contaban con servicios de policía, pero estos se concentraban en funciones administrativas locales las cuales hacían referencia a la gestión pública, en especial en el nivel local; la regulación del suministro de alimentos era su componente mayor y, las acciones orientadas a la detención y prendimiento de delincuentes tenían una parte menor. Y, a partir del siglo XIX surge la Policía en el medio urbano como entidad profesionalizada y distinta de las fuerzas militares. El ámbito específico para la acción de las fuerzas de Policía es la ciudad. En ella, la Policía se orienta al control de la población mediante un conjunto de tareas sistemáticas de vigilancia y patrullaje.

Interesa puntualizar que otra característica de la policía moderna consiste en que es un cuerpo profesional, en el sentido de preocuparse de mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia; su naturaleza y

estructura plantea exigencias en términos de su carácter público, de su especialización y un mayor profesionalismo que le permita reducir los niveles de violencia. Y, además la policía moderna reconoce que el éxito policial en el contexto social moderno requiere de un esfuerzo intensivo destinado a anticipar problemas, a planificar estrategias destinadas a resolverlos, a evaluar diariamente resultados y a adoptar las modificaciones organizativas que parezcan necesarias.

Finalmente y de acuerdo con Torres (1994: 176) Leal (1999:77) y Atehortúa (1995:35) interesa puntualizar que “la Policía es una función del Estado que se materializa a través de un organismo de administración positiva orientado a preservar la seguridad de las personas, su dignidad, bienes, derechos y libertades públicas, tuteladas por disposiciones legales”. Además, destacar a la institución estatal representada en sus Fuerzas Militares y particularmente a la Policía Nacional como una de las principales instituciones sociales desde las funciones que cumple en la construcción de un orden social y en su papel de garantizar la seguridad ciudadana.

La Policía, el delito y la ciudadanía

De acuerdo con Eric Johnson (1995) el poder de la policía, su eficiencia y su sólido tratamiento han contribuido a mejorar las dificultades en cuanto al crimen. Y, este poder y los métodos utilizados bajo la categoría de policía desde la relación policía-ciudadano, permiten por un lado, construir relaciones con muchos ciudadanos honestos y por otro, favorecer a mejorar la imagen de lo público. En su trabajo hace especial énfasis en la relación entre modernización de la sociedad, urbanización y crimen y da cuenta de los factores más importantes que causan el crimen tales como: represión política, discriminación de minorías étnicas y relaciones socio económicas en el contexto de cuatro décadas de crecimiento urbano y expansión industrial en Alemania.

El estudio de Johnson orienta la discusión sobre la importancia de abordar las causas de la criminalidad, sobre lo cual señala que estudiar la criminalidad y especialmente abordar las causas revela “la relación de poder de una sociedad así como las leyes y las actividades de justicia cri-

minal que pueden verse reflejados como elites de poder” La criminalidad produce que la sociedad controle los grados de ésta (la dinámica de criminalidad) por la misma sociedad alemana y señala que esto fue así por el tipo de estado policial con que el que cuenta y el cual controla el crimen; un estado policial como garante de la libertad pública y la seguridad.

En el caso de América Latina, los esfuerzos de desmilitarización de la Policía se limitan a reconocer el rol de la comunidad en la prevención del delito. Esto ha implicado algún grado de supervisión de ésta respecto de la actuación policial. Es así como en algunos países se ha dispuesto de políticas que permiten orientar el trabajo sobre la organización, estructuración y actuación de la Policía.

En cuanto a la policía colombiana, ésta ha puesto en práctica programas de acción participativos que dan cuenta del establecimiento de “frentes locales de seguridad” mediante los cuales se busca que los residentes locales se involucren en el tema de seguridad (Camacho, 2000: 15). Y, esto como parte de la transformación que la policía ha sufrido y que ha tenido un impacto sobre la confianza de la opinión pública hacia ésta. Sin embargo, es un camino por recorrer las necesarias evaluaciones más detalladas respecto del carácter de su interacción con la comunidad así como sobre su efecto respecto de las tasas delictivas. Frente a ello, existen autores que han puesto de relieve que el control comunitario respecto de las políticas de la policía es sumamente débil (Llorente, 1999: 465-469) y que se sabe poco sobre él.

Por otra parte, el caso colombiano, al parecer, presenta desafíos para la policía que no están presentes en otros países de América Latina. Ellos se derivan del contexto social y político del país, particularmente del conflicto armado interno. Tal como lo sostiene Álvaro Camacho:

En muchos pueblos y pequeñas ciudades que pueden ser amenazados por las guerrillas, la Policía actúa como una fuerza militar, lo que naturalmente exige de su personal un tipo de actitud diametralmente distinta a la de colaboración con la ciudadanía que debiera orientar a la institución en su trabajo con la comunidad (...) Una fuente adicional de tensiones con la comunidad está constituida por la participación policial en la erradica-

ción de cultivos ilícitos, que involucran muchas veces confrontaciones con quienes viven de las siembras (Camacho, 2000: 22-23).

Frente a las diferentes modalidades del conflicto que se presentan en las zonas rurales o urbanas, la Policía juega un papel crucial en el mantenimiento del orden y al parecer éste papel esta sujeto a las condiciones en las cuales se presenta su actuación.

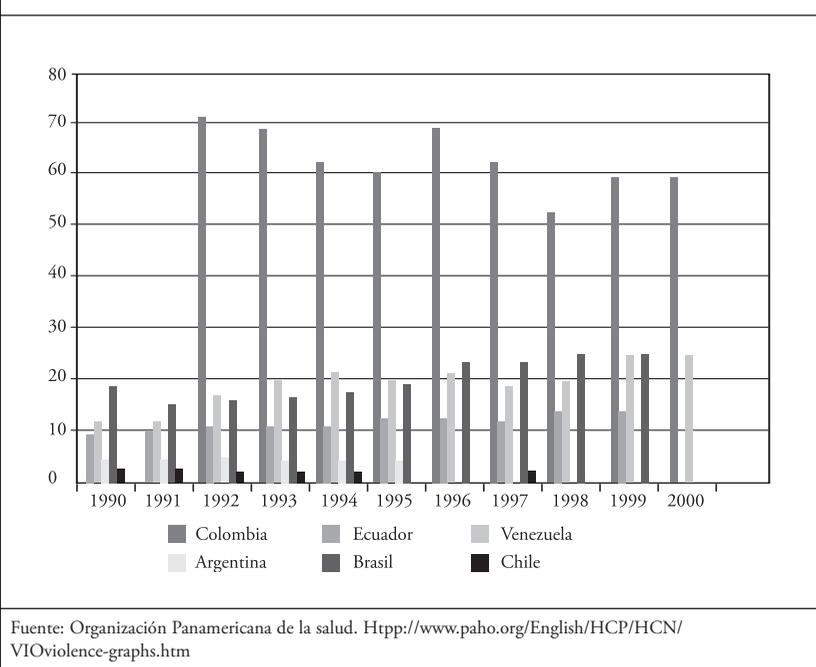
La Policía y el tratamiento del delito en América Latina y Colombia

Frente al tratamiento del delito en América Latina y Colombia se destaca el origen del proceso de reforma policial, que para el caso de América Latina y de acuerdo con Hugo Frühling (2003), esta influido por tres factores que condicionan sus características y contenidos. A decir de este autor:

En primer lugar por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochentas y noventas en muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales. En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos (...) Por último, la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de transformaciones que comienza a experimentar el estado a nivel global y en Latinoamérica en particular (Frühling, 2003:5).

Frente a estos factores, interesa señalar algunas consideraciones en cuanto al incremento que experimenta la violencia en América Latina a partir de la década de 1990. La información agregada que se presenta a continuación, da cuenta de la magnitud de la violencia y la delincuencia en algunos países de América Latina y en el caso particular de Colombia. En este sentido, los indicadores de violencia están referidos a la evolución de las tasas de homicidios.

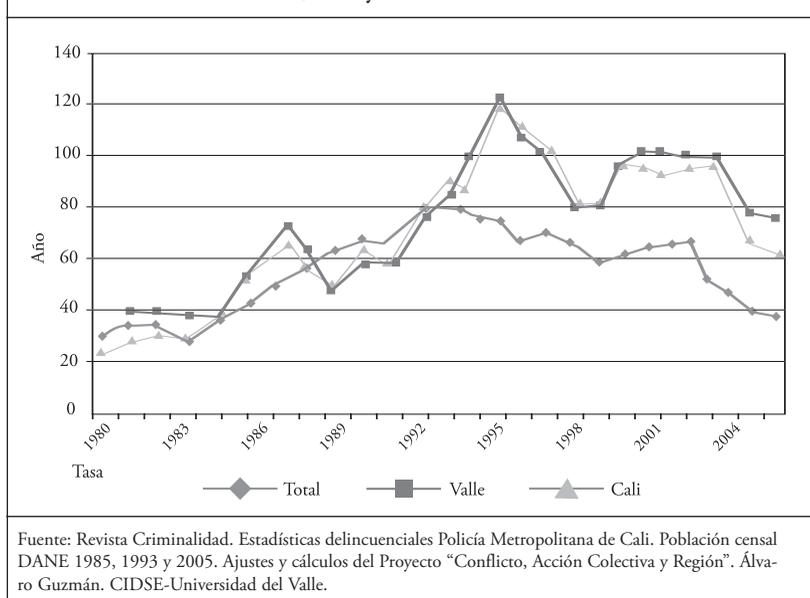
Gráfico No. 1
Tasa de Homicidios x 100 Mil Hab. 1990 - 2000 Países de América Latina



Para algunos países de América Latina y de acuerdo con información proveniente de la Organización Panamericana de la Salud, en 1992 Colombia tiene una tasa de homicidios de 71.4 por cada 100.000 habitantes, seguido por Venezuela 16.4, Brasil 15.6, Ecuador 11.4, Argentina 4.1 y finalmente Chile 2.5. Entre 1992 y el año 2000 estos países sufren cambios significativos. Particularmente en 1996 se produce un incremento en países como Venezuela (22.3), Brasil (24) y Ecuador (14) y de disminución para el caso de Colombia (69.4) hasta el año 2000 con un tasa de 65. Otro de los países que interesa señalar su dinámica de homicidios es Ecuador con un incremento de 1.1 en 1998 y con una tasa de 14.8 en 1999.

En el caso de Colombia y para el Departamento del Valle y su capital Cali, la tasa de homicidios presenta la siguiente dinámica:

Gráfico No. 2
Tasas de homicidio Colombia, Valle y Cali 1980 - 2006



Ante ésta dinámica de violencia los distintos gobiernos de América Latina han desarrollado estrategias para enfrentar este problema al igual que la inseguridad y la multiplicidad de formas como se manifiesta. Estas estrategias, al parecer menos represivas y más preventivas, permiten apoyar la seguridad y convivencia entre los ciudadanos. Interesa señalar que la delincuencia, al igual que la violencia, adopta varias formas, proviene y permanece desde diverso origen. Sin embargo, parafraseando a la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1989), la delincuencia se enmarca en las relaciones de los ciudadanos entre sí y con la sociedad, más que en las relaciones del ciudadano con el Estado.

En este contexto, se hace necesario hacer algunas precisiones en torno a los conceptos de seguridad ciudadana. Interesa señalar la mirada alrededor de la cual la seguridad "admite la militarización de los procedimientos policiales, en especial el uso de armamentos y tácticas de naturaliza represiva. Por otro, remite a los asuntos de seguridad al campo de las con-

ductas delictivas y contravencionales” (Torres, 1994: 177). En este último sentido, la seguridad entendida como un hecho relacionado con la criminalidad, con el delito y su operacionalización, está dada por las tasas de delitos en general, de delitos violentos en particular y especialmente el homicidio. Pero existen diferentes miradas, otra de las cuales señala a la seguridad en el ámbito de los derechos ciudadanos y se relaciona con la participación y la integridad de las personas.

Para efectos de esta discusión, se entiende por seguridad la que contempla el papel que juega el Estado en cuanto a la protección de los derechos ciudadanos y la garantía para la convivencia pacífica. Es decir, se concibe a la seguridad como la construcción de un pacto de convivencia en el que los ciudadanos tienen cabida y se sienten parte de un orden social y, en el que el Estado es interlocutor de los ciudadanos para dicha construcción y contribuye a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad “operacionalizados” desde el campo de las conductas delictivas y contravencionales

Interesa reconocer que la seguridad se ha convertido en los últimos años, tanto en un problema académico, como en un interés de los gobiernos, sustentado en las cifras reales del delito y la criminalidad pero también en los esfuerzos por buscarle salidas a un problema que además de cuestionar la supervivencia de las sociedades, trasciende estos ámbitos y se constituye en preocupación en cuanto a su capacidad de cuestionar la legitimidad y el orden político institucional. De ahí que frente a la dinámica de violencia en algunos países de América Latina como uno de los factores que incide en el proceso de reforma policial, la descentralización y reforma del Estado es un proceso que permite identificar cambios que se trasladan hacia la organización policial.

En este orden de ideas, la búsqueda de transformaciones en la policía al igual que su capacidad de actuación, cobra interés en los asuntos públicos. Frente a ello, “se plantean dos posiciones: una que enfatiza la necesidad de incrementar las funciones y prerrogativas de control que poseen las policías y otra divergente que en cambio sostiene la necesidad de crear canales de participación ciudadana que estimulen la rendición de cuentas de la policía ante los vecinos respecto de la efectividad de su accionar” (Torres, 1994: 8) Esta última y a la cual interesa estudiar, es la que se sin-

toniza con los cambios en la Policía en países de América Latina como en el caso colombiano.

En América Latina en general, la reforma policial que ha tenido lugar en los países desarrollados de carácter democrático combina varios aspectos: una valorización de los derechos de las personas afectadas, o que pueden ser afectadas por la acción policial, complementada con un esfuerzo por responder a las demandas y preocupaciones del ciudadano; la utilización de modernas técnicas de administración de organizaciones, lo que redundaría en una preocupación por los resultados que obtiene la policía con sus acciones; énfasis en la capacitación del policía a fin que éste pueda resolver problemas y la realización de acciones tendientes a mejorar las relaciones de la policía con la comunidad. La influencia de ese marco de referencia ha guiado algunos de los esfuerzos de reforma policial que intentan responder a la crisis de seguridad pública que se ha vivido durante esta década en la región.

En el caso colombiano y de acuerdo con Javier Torres:

Contrario a la opinión dominante en los años sesenta, en la década de los ochenta el mayor número de agentes de Policía se convirtió en una prioridad del Gobierno y se asoció a las tasas crecientes de urbanización y delincuencia. Además, el desgaste militar en la lucha contra las guerrillas urbanas y el narcotráfico llevó al Estado a incrementar los servicios de Policía para atender la agenda interior de seguridad. Como resultado del rápido desarrollo organizacional y de la multitud de funciones de vigilancia, control y protección a cargo de la Policía, el mando institucional se vio rebasado en su capacidad para mantener la disciplina y el control interno e imposibilitando para resistir las presiones públicas y privadas por un servicio de seguridad oportuno y eficiente (Torres, 1994: 187)

En este contexto, el principal reto de la Policía consistía, entonces, en introducir cambios organizacionales que le permitirían atender de manera adecuada tanto las necesidades y demandas del público en general, como aquellas provenientes de un Estado amenazado por la actividad delincuencia. La Reforma hace énfasis en el primer aspecto y se destaca como eje central el propender por las relaciones policía-comunidad. Sobre

dicho énfasis y, antes que se emprendiera el proceso de reforma de la Policía Nacional, en el estudio realizado por Javier Torres se puntualiza:

La excesiva congestión de la vida urbana y las restricciones materiales y culturales para acceder a los bienes colectivos conducen a la existencia de un orden público-privatizado, unidad contradictoria en la cual desaparecen las normas sociales de convivencia. La actual vía pactada para la reforma de la Policía Nacional tiende a restablecer dicha convivencia” Aún falta conocer el efecto de la reforma sobre la capacidad del Estado para gobernar (Torres, 1993: 205)

En el año de 1993, la reforma de la Policía Nacional comienza teniendo como antecedente los hechos ocurridos en el mes de febrero del mismo año en el cual se da a conocer a la opinión pública la violación y asesinato de una niña pequeña al interior de una estación de policía de Bogotá. Este hecho marcó el punto más bajo de la credibilidad de la policía y, provocó el inicio de dicha reforma. El comienzo del proceso obedeció a una resolución del entonces ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, quien convocó en 1993 a dos comisiones destinadas a discutir un diagnóstico, así como un conjunto de propuestas para transformar la policía. El trabajo de estas dos comisiones se convirtió en la Ley 62 de 1993.

La reforma de la Policía Nacional se desarrolla en dos fases: La primera comprendida entre 1993 y 1994, fue impulsada por el gobierno nacional; la segunda arranca por iniciativa del mandato institucional en 1995 y ha evolucionado hasta el presente. En la primera fase se pretendía recuperar el carácter civil de la organización y se orientó a incentivar la participación ciudadana en asuntos de policía y un mejor control civil del ejercicio policial. Se produjo la creación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Asuntos de Policía. Además, se desarrolló un mecanismo externo como Oficina del Comisionado Nacional para la Policía a cargo de un civil.

Con lo anterior, se presta atención a los requerimientos de la ciudadanía que condujo a la segunda fase – de “transformación cultural”– lo cual implicó reformas en la gestión, planeación estratégica, desarrollo de destrezas gerenciales y una nueva estructura orgánica que ponga mayor énfasis

en las capacidades del personal (Llorente, 2004:70).

Como estrategia para incentivar el acercamiento de la Policía a la población, se optó por la realización de encuestas en las tres principales ciudades: Bogotá, Medellín y Cali, a través de la cual se quería precisar “la imagen que se tenía sobre la policía y los servicios que prestaba, así como de identificar los requerimientos ciudadanos”. La Policía señala que la consulta realizada en Bogotá en 1996 representa el antecedente más importante para impulsar el programa de policía comunitaria en la capital (Serrano, 1999; Serna, 1999a) el cual se encontraba en auge en el plano internacional.

El caso colombiano es sin duda un buen ejemplo en el cual el proceso de reforma es diseñado e impulsado por el liderazgo policial. Si bien no cabe duda que el proceso colombiano ha contado con el apoyo del gobierno, que se ha basado en una ley promulgada por el Congreso y, que ha recibido el respaldo de Estados Unidos, la responsabilidad principal por su ejecución ha recaído en el propio liderazgo policial, en particular, el del General Rosso José Serrano. Parece existir consenso que los cambios en la policía se han producido por la fuerza y la decisión que han desplegado los directivos policiales (Camacho, 2000: 18). Debido en parte al carácter jerárquico de la institución, la actuación de los directivos policiales ha encontrado escasas resistencias internas al proceso de reforma y ha posibilitado una depuración de numerosos funcionarios policiales acusados de corrupción o de otros hechos delictivos.

Formas de intervención de la policía hoy: la Policía Comunitaria

La Policía Comunitaria constituye un modelo de acción policial que adquirió gran auge en Estados Unidos y Canadá en los años 1980, aunque componentes de ella se han aplicado por largos años en Inglaterra y hoy día se discute su aplicación en diversos países de América Latina; en este contexto la implementación los programas de Policía Comunitaria “se refiere a situaciones de crisis de confianza en la policía”. Es así como en cuatro experiencias se señala lo siguiente:

En la primera de ellas, Villa Nueva, Guatemala se buscó impulsar la adopción de una policía de orientación comunitaria y el enfoque de resolución de problemas. En la segunda, en Sao Paulo-Brasil, el contexto se enmarca en la magnitud del área y de la población aunque se sirve a través del programa, dado que en el país se cuenta con las modalidades de policía militar (acciones de patrullaje preventivo y preservación del orden público) y de policía civil (investigación de los delitos ocurridos). En la tercera, Belo Horizonte, Brasil se implementó como un programa denominado como “policías de resultados”, el cual hace un despliegue policial sobre la base de información georreferenciada sobre el crimen y tiene como elemento central del programa la creación de Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP). Y, en el caso de la Policía Comunitaria de Bogotá, Colombia debido al proceso interno dado el contexto social de la década de 1980 y el inicio de un proceso de reforma en 1993.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, se hace necesario explicitar la definición de Policía Comunitaria sobre la cual se está discutiendo, así como algunas de sus principales características. Por “Policía Comunitaria” se entiende la modalidad de vigilancia que se basa fundamentalmente en un acercamiento entre la policía y la comunidad con el objetivo de prevenir el delito. Se reconoce que existen diferencias en la definición de tal modalidad, pero existe consenso en ciertos elementos esenciales comunes, estos son:

Primero, pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad (Sherman, 1995); tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra infracciones menores que trastornan la vida de las personas (Frühling, 2004:4).

Además, los programas exitosos de Policía Comunitaria se caracterizan por:

- Realizar cambios institucionales significativos a fin de promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías.
- Descentralizar el funcionamiento policial haciendo hincapié en el acercamiento a la comunidad.
- Establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para resolver los problemas de seguridad encontrados en la comunidad.
- Poner énfasis en el policía que se encuentra en la calle y que mantiene contacto directo con el público.

Los anteriores elementos centrales y las características mencionadas permiten señalar que las funciones de la policía poseen dos objetivos concretos tal como se señala en el documento *La Impunidad en Cali*, a saber: garantizar la seguridad ciudadana en el sentido amplio y Velar por la seguridad ciudadana en sentido estricto. De hecho se comprende que en sentido amplio, la policía existe para garantizar la participación democrática de los ciudadanos en el debate público por sus propios designios, sin esperar de otros las medidas favorables a sus destinos. Pero, en sentido estricto, sería pertinente la diferenciación de dos aspectos: la prevención y la represión (Atehortúa, et. al., 1995: 37).

La Policía Comunitaria en su actuación civil y de acuerdo con su misión se orienta hacia la salvaguardia de las condiciones del orden ciudadano, previniendo y disuadiendo las situaciones delictivas. En este orden de ideas, interesa puntualizar la Misión que esta institución tiene:

Construir la cultura de seguridad ciudadanía y convivencia pacífica, solidaria y tranquila en el barrio o sector, mediante la integración con la comunidad en procura de conocer su problemática buscando soluciones

a sus demandas a través de la auto gestión y/o interrelación con las autoridades y organismos con el fin de mejorar la calidad de vida fomentando el civismo, la vecindad y la tolerancia (Manual Nacional de Policía Comunitaria, 2004: 13).

Además y de acuerdo con su visión, es una modalidad del servicio de vigilancia entendida como la base de las funciones de la Policía Nacional en general y, sobre ésta, la visión del modelo de Policía Comunitaria es:

La esencia de la prestación del servicio de vigilancia urbana y rural, ejerciendo liderazgo y aplicando procesos preventivos y educativos integrados mediante el trabajo en equipo con la comunidad e instituciones, para crear la cultura de seguridad ciudadana y convivencia pacífica en procura de una mejor calidad de vida de los habitantes (Manual Nacional de Policía Comunitaria, 2004: 13).

Finalmente, interesa señalar que la gestión del Estado implica abarcar algo más que la voluntad de negociación e incluir acciones tendientes a lograr un fortalecimiento de las relaciones sociales pacíficas de los ciudadanos. Es importante hacer referencia a la precariedad normativa en que se mueve la ciudadanía en la vida cotidiana, con particular referencia a la impunidad, allí donde hay normas o preceptos jurídicos claramente establecidos y se espera por lo tanto una actuación reguladora del Estado. Por tanto, se quiere llamar la atención en torno a las políticas públicas de seguridad ciudadana que “permitan una intervención coherente y civilista del Estado, que llegue y haga participar a los ciudadanos en el programa y que coadyuve en la construcción de una ciudad con mayor bienestar, libertad y democracia” (Guzmán, 2001:50).

Bibliografía

- Atehortúa, Adolfo, et al. (1995) “La impunidad en Cali”. Comisión Académica para el estudio de la impunidad en Cali. Cali: CIDSE - Universidad del Valle, Universidad Javeriana, San Buenaventura, USACA, Autónoma.
- Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan (1993) *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Ed.
- Camacho, Álvaro y Álvaro Guzmán (1997) *Nuevas Visiones sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: FESCOL-IEPRI.
- Cano, Ignacio (2003) “La Policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial”. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. En: www.policiaisociedad.org (Agosto).
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987) *Colombia: Violencia y Democracia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.
- Farley, Rachel (2000) “Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Un Estudio Comparativo de Reformas a la Seguridad Pública en Centroamérica” en *Enlace: Política y Derechos Humanos en las Américas*. Vol. 10 No. 1 En: www.wola.org. (Octubre 2005).
- Frühling, Hugo (2003) “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?” Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile Instituto de Asuntos Públicos, Santiago de Chile. En: www.policiaisociedad.org (Agosto 2005).
- Frühling, Hugo (editor) (2004) *Calles más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Guzmán, Alvaro (2001) *Delincuencia, Violencia y Seguridad Ciudadana: Cali 1998-2000*. Foro Debates 3 (Julio), p. 46-50.
- Horkheimer, Max (1942) “The authoritarian State” En: *The essential frankfurt School reader*, New York: Continuum.
- Policía Nacional (Colombia) (1999) “Memorias”. Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria, Bogotá.

- Sherman W. Lawrence (1995) "The Police", en James Q. Wilson y Jon Petersilia (eds), *Crime, Center For Self-Governance*, San Francisco, pp 327-348.
- Tilly, Charles (1990) *Coercion, Capital and European States*, Ad 990. Cambridge Mass: Basil Blackwell Inc.
- Tilly, Charles (1995) *Las Revoluciones Europeas 1942-1992*. Barcelona: Crítica.
- Weber, Max (1984) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.