



Políticas de Seguridad Pública en una Sociedad Democrática: Perspectivas Comparadas

LATIN AMERICAN PROGRAM
Woodrow Wilson Center

Mariano Ciafardini, Subsec. de Política Criminal de la Nación, Argentina; Lilian Bobea, FLACSO; Manuel Martín, Universitat de Barcelona; y Antonio Camou, Universidad de San Andrés (de izq. a der.).

Argentina ha evidenciado a lo largo de la década de los noventa un progresivo aumento de las tasas de delito y de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía. A partir de dichos aumentos, la seguridad se ha convertido en un tema prioritario de la agenda pública. Se ha visto que la inseguridad no es un fenómeno aislado sino que tiene implicaciones importantes en la gobernabilidad democrática, y por ende, en la estabilidad del país.

La grave situación de inseguridad en toda América Latina ha provocado varios procesos de reforma policial e institucional en diferentes países de la región. Para estimular la discusión sobre políticas de seguridad pública y para generar el intercambio de experiencias de diferentes países se llevó a cabo la conferencia Políticas de Seguridad Pública en una Sociedad Democrática: Perspectivas Comparadas en conjunto con la Universidad de San Andrés, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y el Centro de Estudios Legales y Sociales el 25 de septiembre de 2002.

Joseph S. Tulchin (Director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center) señaló que

este seminario forma parte del trabajo sobre seguridad ciudadana iniciado por el Programa Latinoamericano hace 5 años en América Latina y que en el caso de la Argentina se enlaza con una preocupación especial por la crisis. Esta preocupación, remarcó, generó la creación de un proyecto especial del Programa Latinoamericano sobre Argentina. El trabajo del Programa Latinoamericano en el área de seguridad ciudadana se inició con un relevamiento de las diferentes experiencias en seguridad pública en América Latina y será plasmado en un libro que saldrá próximamente en los Estados Unidos. Como parte de la segunda etapa de trabajo se organizaron reuniones y debates en Chile, Perú, Brasil y ahora en Argentina. El propósito de todos estos seminarios, que son realizados siempre en conjunto con instituciones locales, finalizó Tulchin, es mejorar los canales de comunicación entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía.

La conferencia contó con la asistencia de más de 150 personas, y tuvo una amplia repercusión en los medios de comunicación y la comunidad académica. Se cree haber alcanzado el objetivo de estimular una discusión profunda de una política pública particularmente compleja. El debate a lo largo de la conferencia demostró que iniciativas de este tipo contribuyen





Hugo Frühlig, Universidad de Chile; Carlos Basombrío, Viceministro del Interior, Perú; Enrique Font, Universidad Nacional de Rosario; Juan Lescano, Jefe de Policía de Neuquén, Argentina; y Alberto Förigh, Universidad de San Andrés.

a generar nuevos consensos en un área marcada por visiones sumamente contrapuestas.

SEGURIDAD CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La relación entre la seguridad pública y la gobernabilidad democrática fue uno de los temas centrales de las ponencias. En su análisis de la seguridad ciudadana en América Central y el Caribe, Lilian Bobea (FLACSO, República Dominicana) señaló que existe una tendencia de los gobiernos de la región a buscar en las políticas de mano dura la salida fácil y de corto plazo. El endurecimiento de las penas, la adopción de la pena de muerte y el tratamiento de jóvenes como adultos son algunas de las medidas propuestas que demuestran esta tendencia, y que serán muy riesgosas en países como los del Caribe donde los sistemas estatales son muy débiles.

Por otra parte, las amenazas de la gobernabilidad democrática están vinculadas al deterioro de la sensación de seguridad y el aumento de la violencia. Entre los factores de riesgo a la gobernabilidad Bobea se refirió a la desnaturalización de la función policial ge-

nerada por altos niveles de corrupción e ineficiencia. Además resaltó que se percibe en la región una tendencia a militarizar la policía y manejar la represión en momentos de tensión social preelectoral en contextos de alta debilidad institucional.

Por lo tanto, los sistemas precarios con los que cuentan los países de la región del Caribe, según el análisis de Bobea, enfrentan una serie de retos importantes: deben emprender reformas que sitúen a los ciudadanos en el centro del sistema, tender a la socialización de experiencias y prácticas, desarrollar una visión holística de la violencia y visualizar al agente policial como agente creador de políticas.

Es importante cuestionar el conflicto de valores provocado por la tendencia de reaccionar con mano dura frente a la inseguridad. Ignacio Cano (Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil) señaló que tradicionalmente la seguridad pública es presentada como la optimización de dos ecuaciones: maximizar eficiencia y minimizar el menoscabo de los derechos civiles. El desafío por delante es tener una sola ecuación. “Cuando la policía comete un abuso está cometiendo un delito tan grave como el que intenta prevenir,” resaltó Cano.

Manuel Martín (Universitat de Barcelona, España) hizo hincapié en la problemática de gobernabilidad sosteniendo que debe haber un vínculo más fuerte entre los conceptos de seguridad ciudadana y go-

“Cuando la policía comete un abuso está cometiendo un delito tan grave como el que intenta prevenir,” resaltó Ignacio Cano.

bernabilidad democrática en la práctica. “Tenemos que ser capaces de tener seguridad, con la policía y manteniendo la gobernabilidad democrática,” afirmó Martín. Sin embargo, hay que ser consciente de que la policía sola no va a acabar con los problemas. Tiene que haber un trabajo cooperativo que reforme la policía y que le haga parte vigente de la gobernabilidad.

“Tenemos que ser capaces de tener seguridad, con la policía y manteniendo la gobernabilidad democrática,” afirmó Manuel Martín.

“La sensación de inseguridad nos está llevando al individualismo, a la desintegración social, al abandono de los espacios públicos. Si esto pasa, entonces ¿para qué queremos a la policía? La policía sólo tiene sentido si contribuye a mejorar la integración social,” finalizó Martín.

Esto indica que la seguridad está íntimamente ligada a la organización política y social de un país. Mariano Ciafardini (Subsecretario de Política Criminal de la Nación, Argentina) remarcó que “todavía no nos sacamos de encima el lastre de una profunda violación de la ley y las garantías.” Por otra parte, afirmó que hablar de políticas de seguridad implica hablar de la sociedad que se quiere tener. Por ejemplo, no es lo mismo la seguridad en una sociedad marcada por las relaciones horizontales que en una sociedad de relaciones verticales. Es necesario, sostuvo Ciafardini, convocar a la ciudadanía para hacer políticas de seguridad como ha hecho el programa puesto en marcha por la Subsecretaría de Política Criminal en Argentina que actualmente se implementa en la Ciudad de Buenos Aires y otras localidades.

REFORMAS POLICIALES COMPARADAS

La conferencia se demostró rica en materia comparativa en cuanto a las reformas policiales. Los participantes pudieron comparar reformas en distintas localidades de la Argentina y en Brasil, Chile y Perú.

Enrique Font (Universidad Nacional de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina) abordó la temática de las reformas policiales a través del análisis de la relación entre cultura y acción. A partir de diferentes

formas de entender esta relación, señaló, se abren diferentes formas de entender las reformas policiales. Según un primer enfoque, la subcultura de la policía traba el estado de derecho produciendo un conflicto entre dos culturas. Desde esta perspectiva, las reformas deben buscar cambiar las pautas de reclutamiento. Un segundo enfoque sostiene que las reglas organizacionales no son neutrales y que promueven patrones de desviación. Desde esta perspectiva, habría que promover cambios en el modo de gerenciamiento.

Según Font, existe una tercera perspectiva que implica entender la relación entre cultura y acción como sensibilidades. Ofreció como ejemplo de esto las lógicas promovidas por expresiones como “guerra al delito” o “meter bala a los delincuentes.” Desde esta tercera perspectiva, se debe generar nexos entre las sensibilidades de la policía y la sociedad en la que se desarrolla. Adoptar esta tercera perspectiva implica desplazar el enfoque de la reforma policial a la reforma del gobierno de la seguridad y, por consiguiente, no aceptar de forma acrítica que existe un monopolio de la policía sobre la seguridad.

Juan Lescano (Jefe de Policía, Provincia de Neuquén, Argentina) se refirió a la reforma policial puesta en marcha por la policía neuquina. Ésta parte de los siguientes objetivos: entender la seguridad como un problema de todos, ciudadanizar el sistema de formación policial, aumentar las exigencias del nivel educativo de los ingresantes, poner énfasis en la prevención del delito y en el profesionalismo y disminuir los niveles verticales en la estructura organizativa.

Para lograr estos objetivos, se emprendieron diferentes acciones. Una de las primeras fue iniciar un proceso de reforma de la policía en torno al modelo de policía comunitaria con la colaboración de la Universidad de Barcelona. Entre las medidas adoptadas se encuentran la adopción del ingreso único, el incremento del tiempo de preparación de 3 meses a 1 año, la modificación del régimen de cursado, el cambiar a un sistema de semi-internado y la adopción de la exigencia de título secundario completo.

Eduardo Massa (Ex Director del Consejo de Se-

guridad Ciudadana de la Provincia de Córdoba, Argentina) analizó la experiencia cordobesa de reforma policial y participación ciudadana puesta en marcha en el año 2000. Entre las medidas adoptadas, señaló, se encuentran el aumento de la cantidad de personal policial en la calle y la reducción del personal administrativo y del trabajo que se realiza en las sedes policiales. Además, se jerarquizó la dirección de asuntos internos.

Además, esta reforma ha puesto énfasis en la importancia clave de la participación de los vecinos. Para ello, se creó el Consejo de Seguridad Ciudadana, el cual está compuesto por ocho especialistas en seguridad y es organizado a nivel barrial en juntas vecinales. Massa resaltó que luego de dos años, numerosas juntas vecinales siguen existiendo con un gran abanico de propuestas, demandas y cursos de acción elegidos.

Por último, Massa señaló que hasta el momento las medidas adoptadas no han significado una disminución inmediata de los índices delictivos. Sin embargo, sostuvo, es necesario resaltar que varias de las reformas tendrán efecto en el largo plazo y que las causas del delito no dependen estrictamente de la institución policial sino de otras causas más profundas.

Claudio Beato (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil) presentó el sistema de georeferenciación del delito que realiza el CRISP de la Universidade Federal de Minas Gerais junto con la policía estatal. Este sistema permite localizar exactamente cada delito y a partir de esta información visualizar las

Según Font, existe una tercera perspectiva, adoptarla implica desplazar el enfoque de la reforma policial a la reforma del gobierno de la seguridad y, por consiguiente, no aceptar de forma acrítica que existe un monopolio de la policía sobre la seguridad.



Auditorio de la Universidad de San Andrés durante la exposición del panel compuesto por: Mariano Ciafardini, Subsecretario de Política Criminal de la Nación, Argentina; Lilian Bobea, FLACSO; Manuel Martín, Universitat de Barcelona; y Antonio Camou, Universidad de San Andrés.

áreas y horarios donde existe mayor concentración delictual. Beato señaló que lo importante no es sólo generar los datos y herramientas sino poner estas herramientas en uso. Por ejemplo, a partir de esta herramienta, la policía no sale a patrullar de manera aleatoria sino donde están concentrados los delitos.

Además Beato presentó dos proyectos en los que está participando la UFMG: uno referido al control de homicidios en favelas y otro al control de robos en el centro de la ciudad de Belo Horizonte. La metodología de trabajo en ambos proyectos se basa en la formación de grupos de diferentes instituciones. “La policía sola no va a resolver los problemas. Tiene que poseer información e ideas que funcionen,” afirmó Beato. Según él, en Brasil es muy común pensar que solo el diseño de una idea alcanza lograr su objetivo. Sin embargo, es preciso tener ideas que funcionen. Por ello, finalizó, el CRISP trabaja en relación con la alcaldía de la ciudad y otras instituciones.

Carlos Basombrío (Viceministro del Interior, Perú) analizó la experiencia de reforma de la policía del Perú emprendida en el 2001. El proceso iniciado persigue cuatro grandes objetivos: desmilitarizar la función policial, luchar contra la corrupción y el abuso, modernizar la gestión y mejorar la calidad de vida de los policías.

Para la elaboración del diagnóstico se creó la Comisión para la Reforma y se pusieron en marcha

diferentes mecanismos de consulta. Entre las medidas emprendidas en la búsqueda de la desmilitarización, se encuentran el manejo civil del Ministerio del Interior, la separación de defensa y seguridad interior, el otorgamiento del derecho a voto del personal policial y el fin de los tribunales militares. Otra de las líneas de reforma emprendidas tuvo que ver con abrir el ministerio hacia la sociedad, por ejemplo, a través del trabajo en conjunto con organizaciones de la sociedad civil que auditan las licitaciones públicas.

Basombrió admitió que el proceso de reforma es largo y está enmarcado en una situación política muy inestable. Concluyó que “es más lo que queda por hacer que lo hecho; todavía la población no percibe los cambios.”

EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

Aunque es muy importante reformar las unidades policiales, también se requiere que estas unidades sean eficientes y eficaces. Por consiguiente, es necesario analizar la eficiencia de las instituciones. Por

El Programa Latinoamericano del Wilson Center crea un puente de diálogo entre los Estados Unidos y Latinoamérica para el intercambio de ideas, información y actividades. El Programa también provee de un foro a-partidario para la discusión de asuntos relacionados a Latino América y el Caribe en Washington D.C., y para atraer la atención de los líderes de opinión y policy makers de todo el hemisferio occidental a estos temas. El Programa auspicia iniciativas en las áreas de Descentralización, Seguridad Ciudadana, Procesos de Paz Comparados, Creación de Comunidad en las Américas, relaciones entre E.E.U.U. y Brasil y relaciones entre E.E.U.U. y México.

“Argentina en el Wilson Center” se encuentra financiado en parte por un generoso aporte de la Fundación Ford.

Director del Programa Latino Americano: Joseph S. Tulchin.
Coord. de “Argentina en el Wilson Center”: Gabriel Sanchez-Zinny.
Redacción: Julia Pomares y Margaret Ruthenburg.
Diseño y Edición: Milstein & Ravel.

ejemplo, un análisis de diferentes experiencias de policía comunitaria que hizo Hugo Frühling (Universidad de Chile) demuestra que los niveles de adapta-

“Todo el mundo habla de la necesidad de capacitar, pero si no existe un sistema de adecuación de la capacitación a la organización funcional, la capacitación pierde sentido,” comentó Marcelo Saín.

ción institucional son muy débiles. Frühling concluyó que la mayor parte de estos programas no cuentan con impacto porque los programas de policía comunitaria no alcanzan al componente investigativo y los vecinos reciben escasa capacitación para fiscalizar el trabajo realizado por la policía.

Por otro lado, habría que analizar las instituciones políticas además de las instituciones policiales. Marcelo Saín (Vice Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Argentina) hizo un diagnóstico del sistema policial argentino en torno a las dimensiones político institucional y policial. En cuanto a la primera, señaló que ha habido un permanente desgobierno político y permanente delegación de las políticas a la institución policial. Esto generó una impronta de autonomía en las fuerzas policiales. Como consecuencia de ello, hay una ausencia de esquemas de conducción política.

En cuanto a la dimensión policial enumeró diferentes problemas entre los que se encuentra la ausencia de políticas de personal adecuada, teniendo como resultado, por ejemplo, que de los 28.673 miembros de la policía de la provincia de Buenos Aires abocados a las jefaturas departamentales, sólo 5.000 están abocados exclusivamente a tareas de provisión de seguridad.

Sin embargo, existe una enorme resistencia de la fuerza policial a la capacitación especializada. Saín asocia este fenómeno con una cultura en la que “el buen policía sabe un poquito de todo.” Además insis-

tió que la capacitación tiene que desarrollarse con la mirada hacia su aplicación. “Todo el mundo habla de la necesidad de capacitar, pero si no existe un sistema de adecuación de la capacitación a la organización funcional, la capacitación pierde sentido,” comentó Saín.

EN PERSPECTIVA

Un efecto importante de esta conferencia, junto con las conferencias llevadas adelante en Santiago de Chile, Lima y Bello Horizonte, es que parece estar consolidándose un abordaje con categorías conceptuales y metodológicas similares entre los investigadores que participaron de ellas. La creación de una co-

munidad académica hemisférica en los temas de seguridad es un logro de enorme importancia para el desarrollo de estudios de políticas públicas en América Latina.

De hecho, las exposiciones y el debate generado en la conferencia han dejado claro que la realidad argentina tiene muchos puntos de contacto con la de otros países latinoamericanos y que es clave avanzar en miradas regionales de la problemática de la seguridad. Por otro lado, surge como central la necesidad de que el debate deje de darse en ámbitos aislados sino que se generen espacios de diálogo y confluencia entre diferentes ámbitos ligados a las políticas de seguridad ciudadana.

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

BOARD OF TRUSTEES

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

WILSON COUNCIL

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

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



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars