

POLICÍA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN CANADÁ: DE LA FANTASÍA DE DISNEY A LA REPRESIÓN

Juan Carlos Ruiz Vásquez

Profesor Principal
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario

La Real Policía Montada (*Royal Canadian Mounted Police* o *Gendarmerie Royale du Canada*) es quizás el primer y más importante ícono de la nacionalidad canadiense en un país cuyos símbolos patrios fueron creados recientemente después de la década de 1960. Mientras la Real Montada fue fundada en 1864, la tradicional bandera canadiense con la hoja del arce fue adoptada en 1964 y el himno nacional en 1980. Así, creció de la mano de la joven nación y aseguró la colonización hacia el oeste procurando la soberanía para la confederación que se inició en el siglo XIX. Esta institución hace parte de la iconografía de Canadá gracias a cientos de cuentos infantiles, tiras cómicas, películas y series de televisión que hicieron de esta policía un símbolo de orgullo, honestidad y devoción. El mítico sargento King de las tiras cómicas o la película que protagonizara Shirley Temple *Susannah of the Mounties* catapultaron esta idea positiva de la policía canadiense hasta el punto que Disney compró por algunos años los dere-

chos del famoso uniforme de casaca roja, pantalón azul marino con raya amarilla y el sombrero de ala ancha y plana.

Sin embargo, el panorama de la policía en Canadá es más complejo del que a simple vista representa esta imagen idílica. La coexistencia de diferentes cuerpos de policía, las actividades encubiertas en contra de los independentistas quebequeses o los intentos frustrados por implementar algunas reformas en las políticas de seguridad son la otra cara de la moneda. Aun así, en términos estadísticos la policía canadiense es una de las mejores dotadas, pagas y organizadas en el mundo. Los índices delincuenciales y los sentimientos de inseguridad son bajos y una doble estrategia de inversión social y gasto en seguridad ciudadana y orden público han dado réditos tangibles. Este artículo pretende dibujar una síntesis de la policía y la seguridad ciudadana en Canadá señalando las contradicciones y desajustes de su evolución así como los logros alcanzados.

Una policía de Estado: Policía, soberanía y unidad nacional¹

La historia de la policía canadiense está ligada íntimamente a la consolidación de Canadá como nación, aspecto que le va a imprimir un sello característico primero como garante de la unidad nacional y, segundo, como fuerza para-militar cuyo fin era preservar los territorios y hacer presencia soberana. Cuando los acuerdos de Charlottetown de 1864 echaron las bases para la construcción de Canadá como confederación, resultó necesario proveer a esta nación aún en ciernes de una fuerza pública que representara la unidad nacional y sus valores. Fue así como en 1873 la Real Policía Montada del Canadá fue fundada, tan solo nueve años después de que las provincias de Ontario, Quebec, New Brunswick y Nueva Escocia acordaran el nacimiento de esta confederación con un gobierno propio sin desligarse totalmente del dominio británico.

La policía canadiense fue percibida como una policía de Estado dedicada a preservar la seguridad nacional, poniendo en pie una red de inteligencia e información que sería posteriormente desmantelada tras algunos escándalos de abuso de

poder, un siglo más tarde. A diferencia de otras policías anglosajonas, como la inglesa o la galesa, la policía federal en Canadá fue esencialmente de corte militar, más dedicada a combatir todo tipo de amenazas que pusieran en entredicho la, por momentos, frágil unidad nacional. En Gran Bretaña, la policía metropolitana que creara Robert Peel en 1829 rehuyó siempre la posibilidad de ser asimilada como un servicio del Estado y se consideró siempre un cuerpo de ciudadanos en uniforme sirviendo a otros ciudadanos. De hecho, no portar armas habría de ser un distintivo de ésta, una de las primeras policías modernas en el mundo.²

Puede ser posible que la idea de una policía montada en Canadá se inspirara en la división a caballo que se creó en la London Bow Street por 1758 para reprimir los delitos que se presentaran más allá de las puertas de Londres. Incorporada a la nueva policía inglesa en 1836, esta policía montada se mostró muy efectiva para contrarrestar los desordenes y las muchedumbres durante el siglo XIX, cuando las llamadas “clases peligrosas”, empobrecidas en medio de la revolución industrial, se levantaban para pedir mejores condiciones de vida.³

¹ Algunos segmentos de este artículo, especialmente su parte histórica fueron publicados previamente en «La réforme des forces de police au Canada: les tensions entre la sécurité des citoyens, les libertés fondamentales et le fédéralisme», en *Revue Internationale d'Études Canadiennes*, núm. 36, 2007, s.p.

² Emsley, C., *The English Police. A Political and Social History*, New York, Addison Wesley, Longman, 1991, s.p.

³ Roth, M. “Mounted Police Forces: a Comparative History”, en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 21, núm. 4, pp. 707-719.

No obstante, a pesar del ascendiente obvio de Gran Bretaña sobre la joven nación canadiense, el modelo de policía montada de tipo militar se inspiró posiblemente en variados cuerpos como el irlandés y la panoplia de gendarmerías que habrían de nacer en Europa especialmente durante el siglo XIX. Algunos analistas señalan que varias policías de las antiguas colonias o mandatos británicos adoptaron el modelo de la Royal Irish Constabulary. Si esto es así, habría de aceptarse que esta inspiración fundadora tuvo que haberle impreso un carácter particularmente polémico a la nueva institución. Baste recordar que su predecesora, la Irish Peace Preservation Force (IPPF), fue establecida para actuar como reserva de la armada contra las manifestaciones independentistas o nacionalistas en Irlanda e imponer el orden en una sociedad sometida por un poder ocupante. Este modelo imperial de policía británico se habría de replicar en los cuatro puntos cardinales del planeta: India, Palestina, Kenia, Jamaica y, naturalmente, Canadá.⁴

Sin embargo, la Real Montada, a pesar de los colores de sus uniformes propios de la realeza británica, fue posiblemente inspirada también de modelos policiales de corte militar de Europa continental con lo bueno

y lo malo que ello pudiera tener.⁵ El hecho de que la Real Montada fuera un cuerpo militar con presencia activa en el campo la hizo similar también a las gendarmerías que se desarrollaron en diferentes países europeos, especialmente los *maréchaussés* del siglo XVII que se convertirían posteriormente en la gendarmería francesa.⁶

La nueva policía canadiense se convirtió en símbolo de Canadá y fue la presencia soberana en enormes extensiones de terreno poco habitadas y con condiciones invernales rigurosas. Ella fue la representación del Estado allí donde no podía llegar ningún servicio público y tuvo por misión asegurar la colonización de aquellos territorios deshabitados. Esencialmente, sus tareas se concentraron en preservar el asentamiento humano en regiones del Oeste, controlar los contrabandos de alcohol y pieles y, en definitiva, hacer cumplir las leyes de Canadá en todo el territorio. Aunque nunca perteneció al Ministerio de Defensa, fue ante todo una caballería militar equipada incluso con cañones, como sucedió en la llamada “Gran marcha hacia al Oeste” de 1874, bajo el supuesto de instaurar la ley y el orden en el Noroeste, lo que a la postre se convirtió en la represión de tribus indígenas.⁷ La que fuera conside-

⁴ Roth, M., ídem.

⁵ Ver la formación de diferentes gendarmerías en Europa en Emsley, C., *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*, Oxford, University Press Oxford, 1999, notas de pie n. 4, p. 3 y n. 23, p. 249.

⁶ Emsley, C., íbid.

⁷ Rigakos, G., “Beyond Public Private. Towards a New Typology of Policing”, en *Re-imagining Policing in Canada*, Cooley, D. (edit.), Toronto, University of Toronto Press, 2005, pp. 260-319.

rada una policía insignia siempre estuvo en medio de la polémica. Ella jugó claramente un rol instrumental de unificación y también de pacificación de los lugares por colonizar. Sin embargo, fue igualmente la única representación del Estado en regiones inhóspitas que le dieron un cierto cariz comunitario por ayudar a sus pobladores.

Adicionalmente, una policía a caballo serviría como piedra angular para consolidar la *canadianidad* y el territorio ante la creciente migración y asentamiento de colonos provenientes de los Estados Unidos. La policía se convirtió entonces en una herramienta esencial de geopolítica para evitar que la gran potencia en ciernes llegara a avasallar la joven confederación. La Real Montada permitió igualmente la construcción de las primeras líneas férreas que permitieron la expansión hacia el Oeste.

Este perfil militar no riñó con la protección de los derechos civiles y la vida democrática que se fue ampliando durante el siglo XX. Sin embargo, acusaciones de abusos de autoridad y violación de derechos humanos fueron limitando las funciones de las divisiones de inteligencia e información a partir de la década de 1970. En 1974, un oficial de la Real Policía Montada del Canadá perdió varias falanges cuando intentaba colocar una bomba. Este hecho mostraría la cara oculta de una policía que por décadas había sido

un símbolo de orgullo nacional. Aunque el uniformado, quien pertenecía a los servicios de inteligencia, señaló inicialmente que quería desactivar el artefacto, la prensa puso al descubierto una intrincada red de actividades ilícitas y criminales en las cuales habían caído varias secciones de la Real Montada.⁸ La policía federal canadiense ha sido desde su creación uno de los símbolos de Canadá como nación soberana, pero en su afán por garantizar esta unidad llegó por momentos a transgredir la legalidad con la excusa, por ejemplo, de perseguir el “bolchevismo” en el periodo de entreguerras o los independentistas quebequenses en la década de 1970.

Paradójicamente, este carácter militar ha tendido a reforzarse desde 1990 como consecuencia de una criminalidad más virulenta, de protestas urbanas de gran envergadura y, más recientemente, para enfrentar el terrorismo. Aunque hoy en día la Real Montada no es la única fuerza de policía que presta sus servicios en algunas regiones del país, su perfil y espíritu de cuerpo se han convertido en símbolos de la llamada *canadianidad*.

El federalismo y la atomización policial

Canadá posee cerca de 320 servicios diferentes de policía según el nivel político administrativo. Resulta natural que un país con un sistema federal posea una panoplia

⁸ Hewitt, S., ‘*Old Myths Die Hard*’. *The Transformation of the Mounted Police in Alberta and Saskatchewan 1914-1939*, [tesis doctoral], Saskatshewan, University of Saskatshewan, 1997.

importante de policías que son controladas federal, provincial o municipalmente. La policía nacional es la Real Montada, que provee servicios para el conjunto de Canadá como nación. Sin embargo, ella también se encuentra en ocho de las diez provincias canadienses, pues los gobiernos provinciales pueden contratar sus servicios para que haga las veces de policía en sus territorios.⁹ Dos importantes provincias, Ontario y Quebec, han decidido tener una policía propia, mientras las restantes han firmado acuerdos con la Real Montada para suplir sus requerimientos en términos de seguridad.¹⁰ No obstante, el modelo policial canadiense es mucho más atomizado que la simple división federal-provincial en la medida que, al interior de cada provincia, las ciudades y pueblos pueden organizar su propio cuerpo policial. En algunas ocasiones establecen acuerdos con ciudades vecinas para organizar una policía común. En otras ocasiones contratan los servicios provinciales de policía o los servicios de la Real Montada. Los cuerpos de policía en Canadá varían entonces de tamaño, algunas ciudades tienen varios miles de

policías, mientras algunas municipalidades tienen apenas una docena.

La división del aparato de seguridad ciudadana en Canadá es connatural a los países con sistema federal y no debería representar un problema de organización en sí mismo; sin embargo, está en la raíz de un debilitamiento paulatino de este aparato. Esencialmente, la separación federal-provincial representa un enorme desafío en términos de financiación, presupuesto y responsabilidades.

Por ello, el gobierno federal inició todo un programa de fusión o amalgamamiento de esta panoplia de policías para racionalizar el sistema, reduciendo costos, evitando traslajos, incrementando la cooperación y el intercambio de servicios especializados y recursos, y mejorando la prestación del servicio de manera eficiente y con menos presupuesto.¹¹ La regionalización policial parece un buen objetivo para reforzar las pequeñas policías y distribuir equitativamente los recursos.¹² Sin embargo, no existen estudios empíricos que demuestren que la regionalización creciente haya traído efectos de mejoramiento. De hecho algunos autores

⁹ Para una descripción de responsabilidades ver Cooley, D., "Introduction", en *Re-imagining Policing in Canada*, op.cit., pp. 3-21.

¹⁰ Este artículo no entra a examinar el estatuto especial que tienen ciertos territorios autóctonos y reservas indígenas que pueden hacer este paisaje de la seguridad aún más difícil de entender.

¹¹ Lithopoulos, S. y Rigakos, G., op.cit., pp. 337 y 338. También ver las consecuencias de la implantación del modelo neoliberal en la seguridad ciudadana local y los temas de policía en Curtis, C., "Between a rock and a hard place : RCMP organizational change", en Habersfeld, M (ed.), *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, Emerald Group Publishing Limited, 2002.

como Lithopoulos y Rigakos cuestionan firmemente que este tipo de “racionalización” de la policía en Canadá haya traído efectos positivos. Por ejemplo, pequeñas policías parecen tener mayor éxito en el desarrollo de su labor de vigilancia que policías más grandes que destinan un mayor número de oficiales a labores administrativas y burocráticas. El estudio de Lithopoulos y Rigakos sugiere que los uniformados dedicados a labores de vigilancia en Canadá decrecen cuando los cuerpos policiales son de gran tamaño. Estos autores subrayan con razón que los pilares neoliberales sobre los cuales reposa esta reforma policial hacia la regionalización y fusión de policías no ha resultado tan eficiente y racional como se pretendía, dejando de lado un precepto que resulta fundamental: el crimen y el miedo tienden a ser eminentemente problemas locales.¹² De hecho, las críticas pueden ser variadas respecto a la regionalización de la policía. Se le endilga que no refleja la identidad de las localidades y el hecho de que no está controlada por sus lugareños, además de los costos exorbitantes que representa el inicio de una nueva fuerza.

A medida que el paisaje de la seguridad ciudadana en Canadá se dibuja gracias a contratos entre las localidades y las policías provinciales o la Real Montada según el caso, estas últimas se ven parcialmente beneficiadas financieramente, pues reciben pago por los servicios prestados (vigilancia, investigación, centro de despacho, entre muchos otros). No obstante, las demandas por firmar dichos acuerdos han aumentado considerablemente, sin que las policías provinciales o federal cuenten con todos los recursos en personal formado y tecnología para cubrir las demandas. Por el contrario, las pequeñas localidades deben costear el pago del servicio con la ayuda cada vez menor del gobierno federal.¹⁴

Resulta probable que el efecto haya sido inverso al deseado. Si bien la regionalización de la policía amalgamando multitud de pequeños servicios podría representar una racionalización de los aparatos de seguridad, de manera inversa o contradictoria, la desaparición del aporte del gobierno federal lleva a que el paisaje de la seguridad en Canadá recaiga en lo

¹² La fusión de varios niveles policiales no es nuevo. Incluso en países como Gran Bretaña, con marcada tradición de gobierno centralista, pero con pequeñas policías ancladas a las comunas y municipalidades, la fusión ha sido una aspiración de reforma constante. Desde mediados del siglo XIX, Inglaterra y Gales han intentado centralizar la policía bajo un solo mando y amalgamar las 54 fuerzas existentes. Sin embargo, la oposición de los habitantes de cada localidad y sus autoridades han impedido que se cree una sola y única policía hasta hoy en día, donde todavía el Comisionado de la Policía metropolitana sostiene que el amalgamamiento es fundamental para el éxito de la reforma policial.

¹³ Lithopoulos, S. y Rigakos, G., op.cit., p. 349.

¹⁴ Lithopoulos S. y Rigakos, G., ídem.

regional, con la escasez de recursos que ello puede acarrear.

Uno de los problemas de contar con diferentes cuerpos de policía es su poca coordinación para enfrentar amenazas contemporáneas como el terrorismo y el crimen transnacional. No obstante, los diferentes cuerpos policiales organizados directamente por ciertas provincias y municipalidades también han debido adaptarse a estos desafíos, acentuando sus aparatos de fuerza e inteligencia.

Esto puede obedecer en parte a una tendencia mundial donde las policías del mundo están enfatizando su intervención de fuego, en desmedro de otros intereses como la intervención comunitaria, que se ha sostenido, pero en un plano menos apreciado por el gobierno y los cuadros policiales. Desde 1990, en el mundo, la militarización de la policía ha sido creciente incluso en aquellas organizaciones consideradas inveteradamente civiles. Durante la última década, las protestas contra la globalización en Seattle, Génova y Quebec evidenciaron la necesidad de establecer fuerzas mejor equipadas y mayormente entrenadas para enfrentar manifestaciones de proporciones considerables. Específicamente en Canadá, la policía de la *Sûreté du Québec* debió sortear la gran movilización anticapitalista en la capital provincial. Este desafío puso a prueba el aparato de

control de motines y manifestaciones. La negociación no ha sido entonces el *modus operandi* de la policía canadiense frente a la protesta antiglobalización en Canadá durante la década de 1990. La imagen de una policía represiva ha erosionado las posibilidades de una policía que desea tejer lazos con la comunidad. Incluso algunos autores han señalado la aparición de un escenario Foucaultiano de una sociedad en permanente coerción y vigilancia.¹⁵ La aseveración parece a todas luces exagerada, dadas las garantías a los derechos civiles que el gobierno canadiense ha protegido de tiempo atrás, especialmente aquellas consagradas con el acto de repatriación de la Constitución en 1981. Sin embargo, el fortalecimiento de la línea 'dura' y el aparato de inteligencia, para contrarrestar posibles ataques terroristas y preservar el orden público, le han dado un tinte más cercano a las consideraciones militares que a las preferencias comunitarias que estuvieron en boga especialmente desde finales de la década de 1980.

Incluso la estrategia comunitaria ha resultado peligrosa para reducir manifestantes. En la ciudad de Montreal, por ejemplo, una intervención de tipo comunitario prácticamente se convirtió en tragedia cuando se trató de contener una masa de simpatizantes del equipo de hockey de los *Canadian* en 1993. Como existía

¹⁵ Sheptycki, J., "Policing Political Protest When Politics Go Global: Comparing Public Order Policing in Canada and Bolivia", en *Policing & Society*, vol. 15, núm. 3, septiembre, 2005, pp. 327-352.

un precedente de los disturbios de 1986, cuando fanáticos vandalizaron comercios y destruyeron inmobiliario urbano, la prensa de Montreal alertó sobre la posibilidad de que se repitieran los mismos actos tras la final del campeonato de hockey. De hecho, un juez condenó a la ciudad y su policía por inmovilismo en aquella oportunidad. Para evitar nuevos disturbios la policía fue movilizada sin demostraciones de fuerza ni utilización de grupos antimotines. Los uniformados recibieron la divisa de ver los acontecimientos como una celebración popular. Como consecuencia, los fanáticos devastaron el centro de la ciudad frente a los policías inermes, quienes habían guardado su indumentaria antimotines.¹⁶ La intervención policial se mostró completamente inadecuada ante las necesidades del momento. Por el prurito de la utilización del consenso, la policía pecó por defecto y no supo establecer su rol tradicional de mantenimiento del orden público.

Si la utilización de fuerza para controlar protestas y una criminalidad cada vez mejor armada y organizada ha ido en aumento, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 la policía canadiense ha debido transformar su quehacer, concentrándose aun más en la vigilancia de los lugares blancos posibles

de ataques terroristas e instalando nuevos procesos de inteligencia e información que permitan hacer frente y prevenir las amenazas terroristas.

Esta nueva función ha traído varias contradicciones. Primero, particularmente Canadá no ha sido un país blanco de ataques terroristas de envergadura. Entre 1973 y 2003, se han presentado algunos incidentes que involucran a grupos pequeños, generalmente ambientalistas o protectores de los animales que basan sus protestas en actos de intimidación como la destrucción de departamentos en universidades o laboratorios donde se experimenta con animales o la vandalización de granjas que crean transgénicos. Igualmente, durante el primer referéndum en 1980 por la separación de Quebec, se presentaron algunos incidentes de vandalismo y agresión en contra de símbolos del mundo angloparlante, especialmente empresas que no reflejaban suficientemente el francés como lengua y expresión cultural. Los actos también se han extendido a activistas anti-aborto en contra de clínicas, además de sectas religiosas y grupos racistas en contra de comunidades o símbolos de modernidad (por ejemplo los Hijos del Sol o el Ku Kux Klan en Colombia Británica).¹⁷ Quizás la amenaza más grande la protagonizó el FLQ

¹⁶ Ver la descripción de estos eventos en Brodeur, J., "Trotsky in Blue: Permanent Policing Reform", en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 254-267.

¹⁷ Leman-Langlois, S. y Brodeur, J., "Terrorism Old and New: Counterterrorism in Canada", en *Police Practice and Research*, vol. 6, núm. 2, mayo, 2005, pp. 121-140.

(Frente de Liberación de Quebec) entre 1963 y 1973, que llevó a la peor crisis de seguridad interna de Canadá. Esta fue conocida como la 'Crisis de Octubre', cuando el Premier de la Provincia debió decretar medidas de excepción y llamar a las tropas federales, luego del secuestro y posterior asesinato del vice-premier. El Frente que buscaba la separación de Québec del resto de Canadá hizo explotar varias bombas. Sin embargo, el grupo fue finalmente golpeado y paulatinamente desmantelado por la Real Montada.¹⁸

A pesar de esta lista de grupos y eventos que se podrían catalogar de terroristas, están lejos de las nuevas formas de terrorismo. Comparativamente, Canadá no ha tenido un terrorismo devastador en su territorio aunque éste pueda resultar siempre una amenaza latente. Desde hace más de dos décadas no ha sucedido un acto terrorista en territorio canadiense por lo que la concentración de recursos y energía en este aspecto hace que inevitablemente se relajen otros sectores importantes de la seguridad que efectivamente si tocan al ciudadano del común. Quizás se pueda pensar que la inversión importante de recursos en este campo se justifica en la medida que se puedan evitar ataques terroristas de gran envergadura; sin embargo, la atención que ha cobrado el asunto para las fuerzas

policiales de Canadá no parece compararse con la realidad ni con la relación de costo-beneficio que tal inversión tiene para el ciudadano. El gobierno canadiense asignó 193 millones de dólares canadienses específicamente para la seguridad interior durante el 2006, en el rubro 'Protegiendo las familias y las comunidades canadienses' y 188 millones para proteger las fronteras en la sección 'Asegurando las fronteras'.¹⁹

La militarización creciente en términos de inteligencia puede también obedecer esencialmente a una cooperación con el gobierno de Estados Unidos. En esa medida Canadá representa un aliado estratégico para que el terrorismo no vuelva al territorio estadounidense. De hecho, los dos países tienen acuerdos de cooperación militar y policial para contrarrestar la posibilidad de ataques terroristas en ambos países. Sin embargo, este tipo de cooperación parece beneficiar más a los intereses estratégicos de los Estados Unidos. Primero, Canadá sirve en la estrategia de Washington como un tapón hacia el terrorismo. Segundo, este tipo de cooperación le permite a los Estados Unidos aligerar la enorme carga presupuestal que ha implicado la divisa *War on terror* desde el 2001. Baste ilustrar con el tradicional Superbowl en Estados Unidos, que pasó de ser un asunto de seguridad ciudadana a ser tratado como

¹⁸ *The Champions*, [documental], Brittain, D., ONF, 1986.

¹⁹ Department of Finance Canada, 'The Budget Plan 2006. Focusing on Priorities', 2007, p. 139.

prioridad de seguridad nacional con la consiguiente cooperación en vigilancia de la Fuerza Aérea Canadiense. De hecho, durante este juego de fútbol americano, el estadio fue asegurado en el aire por aviones caza canadienses, con el costo que esta operación acarrearía.²⁰

Una segunda contradicción se presenta cuando se redefinen los servicios de policía como pivotes de la seguridad nacional convirtiéndolos en aparatos del Estado que desarrollan una actividad subrepticia y secreta no sujetos al control del público. A partir de octubre de 2001, el Gobierno Federal canadiense aumentó el presupuesto antiterrorista a 280 millones de dólares y presentó un plan de inversión a cinco años por 7.7 millardos de dólares y 1.6 para fortalecer la inteligencia y la policía.²¹ En 2003, el gobierno del primer ministro Paul Martin incluyó en su gabinete una nueva cartera llamada de Seguridad Pública e Intervención en Emergencias (*Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness MPSEP*). La política canadiense en la materia se fundamenta en que el terrorismo es un problema global, por ello los países deben colaborar mutuamente para combatirlo especialmente cuando se habla de “nuevo terrorismo” como el que ejerce Al-Qaeda.²²

Por estas razones el ministerio de Seguridad Pública le otorga gran importancia a

la policía federal como eje aglutinador del sistema de seguridad y lo une con otras agencias que colaboran estrechamente como los servicios fronterizos y los de inteligencia. La policía federal está directamente ligada a los servicios correccionales, la inteligencia y los servicios fronterizos. El todo está bajo el mando del ministro en contacto directo con el primer ministro, situación que asegura una comunicación fluida y una toma de decisiones expedita. Sin embargo, esta coordinación no soluciona el problema de descoordinación de las agencias provinciales, especialmente los diferentes cuerpos de policía, como se explicó líneas más arriba. La gran autonomía administrativa ha impedido que el gobierno federal haya podido constituir un esquema de coordinación entre el nivel local y el federal. Después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, la policía canadiense ha debido transformar su quehacer, concentrándose aun más en la vigilancia de los lugares blancos posibles de ataques terroristas e instalando nuevos procesos de inteligencia e información que permitan hacer frente y prevenir las amenazas terroristas.

Sin embargo, estos gastos reservados nunca son conocidos por la opinión pública. Los ciudadanos no tienen la posibilidad de fiscalizar las labores de su policía y

²⁰ Disponible en: http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1848

²¹ Cooley, D., op. cit., p. 10.

²² Leman-Langlois, S. y Brodeur, J., op. cit., ídem.

agencias encargadas, una premisa esencial de la adopción del modelo de policía comunitaria cuyo postulado, entre varios otros, era permitir un control directo y expedito de los vecinos de barrio sobre los policías allí asignados. Al concentrarse una parte de la labor de la seguridad en cuestiones claramente estatales se pierde la cercanía que tenía el ciudadano con la policía. Como lo señala Mawby :

..the RCMP with its traditional order-maintenance emphasis and its involvement of a wide range of administrative responsibilities appears as a more remote and more militaristic alternative. Moreover with its centralized structure it is clear that local accountability has traditionally been restricted, even where its relationship is a contractual one...²³

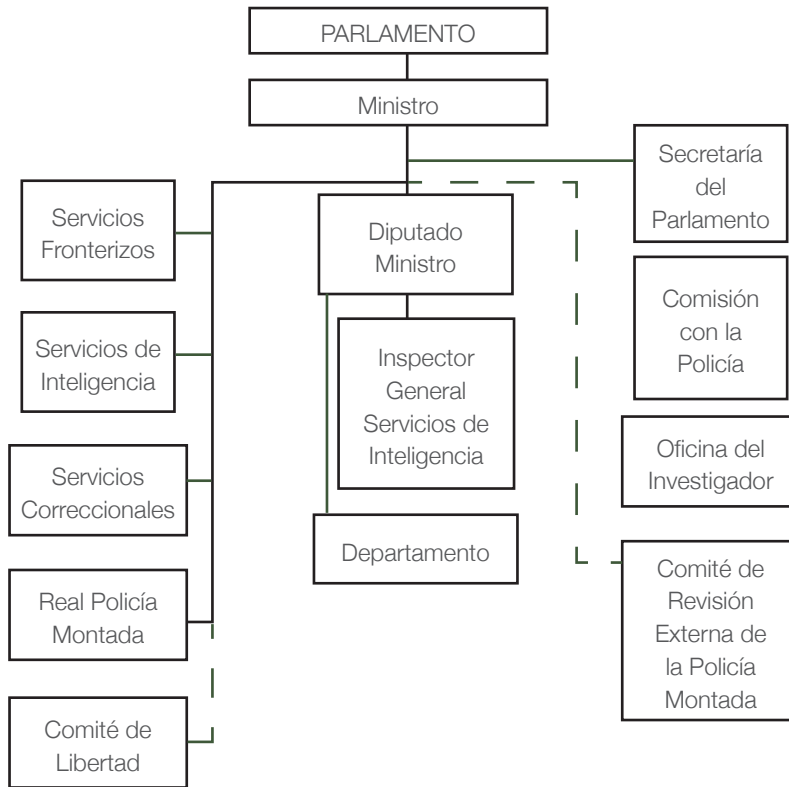


Figura 1. Ministerio de Seguridad Pública en Canadá

²³ Mawby, R.I., "Model of Policing", en Newburn, T. (edit.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan Publishing, 2003, p. 30.

De este último punto se desprende una tercera contradicción. Esta nueva estrategia se ha convertido en un contrasentido al modelo comunitario adoptado en los últimos tiempos. Si la policía comunitaria fue esencialmente un medio para tejer lazos con las comunidades obteniendo su apoyo y colaboración y solucionando las necesidades más apremiantes del barrio; la militarización de la seguridad ciudadana rompe con lo hecho porque pone a las comunidades al servicio de la estrategia de seguridad nacional. Más grave aun es el hecho de que se olviden las necesidades del ciudadano es que las comunidades comienzan a ser vigiladas. La comunidad se convierte en una pieza clave como fuente de información e inteligencia en la llamada guerra contra el terrorismo.²⁴

En definitiva, la militarización de la seguridad ciudadana en Canadá por el perfil de sus policías, ya sea por tradición o por adaptación a la coyuntura, ha llevado a que los experimentos de policía comunitaria pasen en muchos casos a un segundo plano y se conviertan en ejercicios retóricos de relaciones públicas más que estrategias efectivas de prevención del crimen. Las autoridades privilegian la línea 'dura' que juzgan más adecuada para combatir las amenazas criminales contemporáneas. Sin embargo, esta línea fuerte termina erosionando las buenas

relaciones con el público y pone las necesidades del ciudadano del común en un segundo plano de preocupación.

Un regreso a la seguridad privada

El recorte presupuestal del gobierno federal trajo una clara disminución de la intervención del Estado con el consiguiente crecimiento de la seguridad privada. El surgimiento de conjuntos residenciales autorregulados con sistemas propios de seguridad se ha extendido en Canadá a lo largo de la última década (*Mass Private Property*). Algunos autores han llamado este proceso la 'Revolución silenciosa'. No obstante, esta evolución hacia la seguridad privada es un proceso que se ha desarrollado en la mayoría de países occidentales y que parece más una mirada hacia el pasado, cuando no existían las primeras policías modernas y las ciudades incipientes organizaban sus propios grupos de vigilantes y serenos.

El sector privado ha sido criticado por emplear personal poco formado mientras el control por parte del Estado es precario. De hecho, en el tema de la seguridad privada, también la regulación corresponde a cada provincia, dando pie a medidas disímiles entre una y otra. En el caso específico de Ontario no existe una regulación estatal ni

²⁴ Ver Murphy, C., "La 'sécouritisation' du community policing anglo-américain. Vers un modèle alternatif de police publique", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 55, primer trimestre 2004, pp. 37-59. Existe una versión en inglés "Secutizing Community Policing. Towards a Canadian Public Policing Model", en *The Canadian Review of Policing Researc*, 2005.

tampoco la autorregulación del sector parece ser efectiva. Las normas datan de 1966. En otras provincias se solicita un registro de antecedentes criminales, pero solo una de ellas descalifica por record criminal. No obstante, investigaciones más recientes tienden a mostrar que las agencias de seguridad privada han mejorado la formación y educación de sus hombres y mujeres. Según O'Connor, estas agencias han debido mejorar sus estándares más por las exigencias de los clientes por un servicio de calidad que por las normas provinciales en la materia.²⁵

La seguridad privada ha ido tomando proporciones importantes, relevando al Estado y la policía de sus responsabilidades y tomando inusitada autonomía al interior de los conjuntos cerrados o corporaciones que debe vigilar. No solo se dedica a la seguridad, también establece patrones de riesgo según perfiles que involucran trabajos de información.²⁶

Por un lado, la policía debió asumir mayores demandas de la ciudadanía como consecuencia del crecimiento exponencial y la diversificación de la criminalidad; y,

por el otro, el modelo neoliberal promovió recortes presupuestales y una creciente privatización, con lo cual las compañías privadas encontraron la posibilidad de expandirse con el beneplácito de los gobiernos que podían contar con socios estratégicos para cumplir mejor con su deber de proteger a sus ciudadanos. Estados Unidos y Canadá concentran el 42% del sector de la vigilancia privada en el mundo, mientras la participación de América Latina en este mercado es de 5.5% (ver Tabla 1).²⁷

Menos recursos y reducción presupuestal

La redefinición del rol del Estado en la década de 1990 produjo una transformación sustancial en la organización de la policía y las políticas de la seguridad ciudadana en Canadá. El recorte del gasto y la reducción del presupuesto, así como la descentralización y transferencia de responsabilidades a entidades y administraciones más pequeñas, trasladaron el peso de la seguridad ciudadana a las municipalidades.²⁸ Dentro del marco de estas

²⁵ O'Connor, D. et. al., "After the 'Quiet Revolution': the Self-Regulation of Ontario Contract Security Agencies", en *Policy & Society*, vol. 14, núm. 2, junio 2004, pp. 138-157.

²⁶ Hutchinson, S. y O'Connor, D., "Policing The New Commons: Corporate Security Governance on a Mass Private Property in Canada", en *Policing & Society*, vol. 15, núm. 2, junio, 2005, pp. 125-144.

²⁷ Ruiz, J.; Illera, O. y Manrique, V. *La Tenue Línea de la Tranquilidad. Estudio Comparado sobre Seguridad Ciudadana y Policía*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2006, p. 143.

²⁸ Murphy, C. y Curtis, C., "Policing Communities and Communities of Policing: A Comparative Study of Policing and Security in Two Canadian Communities", en Cooley, D. (edit.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, pp. 209-259.

Tabla 1.
Participación del sector privado en seguridad

Región	Mercado en miles de millones de dólares
Norteamérica (no incluido México)	49.200
Europa	37.800
Japón	7.400
América Latina	6.500
Resto del Mundo	16.200
TOTAL	117.100

Fuente: Frigo, E., "Control de gestión en empresas de seguridad privada", Foro de Seguridad, noviembre de 2004.

reformas neoliberales también se ha pensado que el orden público y la vigilancia pueden llevarse a cabo de manera eficiente por fuera del gobierno federal.²⁹

El impacto por la adopción de políticas neoliberales en Canadá ha tenido un efecto significativo en las cuestiones de policía. Desde la década de 1990, el gobierno federal y los gobiernos provinciales han intentado legar sus obligaciones en temas de seguridad ciudadana a ciudades y municipalidades. Por ejemplo, la ley 105 en Ontario promulgó el financiamiento equitativo de policía. El gobierno federal disminuyó paulatinamente su contribución a los contratos de las provincias con la Real Montada, pasando de un 60% a un 30%. Esta participación presupuestal en los costos de la seguridad en las localidades o las provincias ha continuado descendien-

do entre 1 y 2% anual hasta que todos los costos para el gobierno federal llegan a ser neutrales, es decir un 100% asumido enteramente por el nivel provincial o las municipalidades. Mientras tanto, el costo per capita de la seguridad pública desde la década de 1970 ha aumentado. El problema se agrava cuando igualmente los gobiernos provinciales deciden reducir su aporte a los cuerpos policiales de las ciudades para que sus servicios sean costeados enteramente por el presupuesto municipal.

El caso de la policía de Toronto es un buen ejemplo de la forma cómo diferentes servicios policiales en Canadá comenzaron a recibir menos ayudas del gobierno federal y provincial, haciendo recaer el grueso del esfuerzo fiscal en los hombros del presupuesto municipal. En 1991, el gobierno provincial de Ontario señaló que no

²⁹ Lithopoulos, S. y Rigakos, G., "Neo-liberalism, Community, and Police Regionalization in Canada", en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 28, núm. 2, 2005, pp. 337-352.

incrementaría más sus aportes a la policía metropolitana de Toronto que a la sazón eran del orden de 8.5% del presupuesto total para la policía de esa ciudad. Este monto no se había incrementado desde 1987; los gastos, por su parte, habían aumentado en un 9.6% anual.³⁰

Los presupuestos de policía no han crecido de manera significativa a pesar de que las necesidades y la modernización requieren mayores recursos. Aunque las municipalidades han intentado incrementar los presupuestos asignados, ello no compensa el monto dejado de recibir

desde la provincia y Ottawa. Si bien se observa en términos generales un aumento sostenido del presupuesto año tras año, el esfuerzo presupuestal para las ciudades ha resultado enorme y no ha logrado resarcir los costos del servicio que cuentan cada vez menos con la ayuda del gobierno federal y provincial (ver evolución del presupuesto en la Tabla 2 y el Gráfico 1). Incluso para algunos años el presupuesto municipal en la materia ha disminuido o se ha estancado, haciendo difícil mantener los niveles de eficiencia deseados.³¹ La escasez de recursos no necesariamente ha traído

Tabla 2.
Presupuesto anual fuerzas de policía de Toronto y Montreal

Año	Metropolitan Police Toronto	Incremento con respecto al año anterior %	Service de Police de la Ville de Montréal	Incremento con respecto al año anterior %
1997	522.130.600	3.06	-	-
1998	522.145.800	0.003	-	-
1999	537.911.400	3.02	390.002.000	-
2000	577.893.300	7.43	389.451.000	- 0.14
2001	600.934.100	3.99	399.969.000	2.7
2002	634.336.300	5.56	420.743.000	5.19
2003	668.997.800	5.46	405.253.000	-3.68
2004	707.767.900	5.8	443.368.000	9.4
2005	753.856.800	6.35	468.429.000	5.65
2006	-	-	486.478.800	3.85

Fuente: Tabla elaborada con base en las estadísticas oficiales del *Toronto Police Service* y del *Service de Police de la Ville de Montréal*

³⁰ Curtis, C., "Hand Firmly on the Steering Wheel: Restructuring Metro Toronto Police Service", en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 26, núm. 3, 2003, p. 475.

³¹ En ciudades como Montreal y Toronto el peso de la policía en el presupuesto ocupa un lugar preponderante. Incluso es el rubro más alto del área metropolitana de Toronto destinado a una sola institución.

consecuencias negativas, ya que estas fuerzas de policía se han visto obligadas a implementar estrategias de reingeniería organizacional y adaptar respuestas innovadoras de nueva gestión pública –*new public management*– para hacer cada vez mejor con menos recursos.

Ser policía en Canadá

Un policía canadiense es el mejor pago del mundo con respecto al salario mínimo legal y al poder adquisitivo. Aunque en términos brutos en Suiza un policía recibe un mayor salario, en términos reales un agente en Canadá al comenzar su carrera devenga en promedio 3,315 dólares, lo que es prácticamente tres veces un salario mínimo y lo que le permite tener un poder adquisitivo importante, como se puede ver en la Tabla 23. En general los policías principiantes de diferentes países reciben entre 1.5 y 3 salarios mínimos, incluso en países de vías de desarrollo como los latinoamericanos. La diferencia esencial radica en que en los países desarrollados el poder adquisitivo de un uniformado puede ser entre 8 a 20 veces mayor que para sus homólogos en Latinoamérica. En otras palabras un policía en Canadá puede comprar con su sueldo veinte veces más que un policía de Nicaragua u ocho veces más que uno argentino. Comparado con otros países desarrollados de esta muestra, el canadiense sigue teniendo el mejor poder adquisitivo por encima de países con muy buena remuneración como Finlandia,

Japón, Suecia y Estados Unidos.

Ser policía en Canadá no es un trabajo riesgoso, al igual de lo que sucede en la mayoría de países desarrollados donde la muerte de policías es estadísticamente insignificante. A diferencia de lo que comúnmente se cree, ser policía no es una profesión riesgosa si nos atenemos a las estadísticas y, por el contrario, un bombero o un pescador en un barco camaronero tienen más probabilidades de morir que un policía en una calle de Oslo o de Québec. En los países desarrollados la gran mayoría de policías mueren en accidentes de tránsito o se suicidan, pero son muy pocos los que mueren realmente en enfrentamientos armados. Por el contrario, en América Latina la profesión es más peligrosa, como se puede ver en la Tabla 4. Sin embargo, muchos de estos uniformados mueren en actos fuera del servicio, cuando trabajan en vigilancia privada en horas de descanso para completar sus ingresos, también son víctimas de retaliaciones y venganzas por parte de criminales o son dados de baja cuando delinquen en bandas organizadas.

Aunque Canadá no tiene una mortalidad de policías alta, una proporción con datos demográficos nacionales y tamaño del cuerpo de policía permite inferir que los índices de agentes asesinados en servicio es relativamente alta comparada con otros países desarrollados de la muestra. En Canadá un policía tiene una mayor probabilidad de morir que uno de Australia, Inglaterra o Japón y es similar

Tabla 3.

Comparación internacional de sueldos de policías y clasificación según salario mínimo oficial y poder adquisitivo

	Salario en US \$ dólares	Lugar	Proporción sobre salario mínimo oficial	Lugar	Poder adquisitivo (Proporción sobre el Big Mac Index del The	Lugar	Clasificación
Argentina	300	14	1,5	18	183	11	14
Australia	3,019	6	1,8	14	1,208	2	8
Bolivia	114	25	2,1	9	50*	25	21
Brasil	295	18	1,6	16	123	16	18
Canadá	3,315	4	2,9	4	1,260	1	1
Chile	300	15	1,2	20	119	17	19
Colombia	400	11	2,0	11	143	12	12
Costa Rica	298	17	2,1	8	125	15	15
Ecuador	200	21	1,2	21	87*	22	24
El Salvador	320	12	3,0	3	139	14	10
Inglaterra y Galés	3,291	5	2,0	10	957	5	7
Finlandia	3778	3	No existe	-	1055	4	2
Francia	2,276	10	1,4	19	636	10	13
Guatemala	308	13	2,7	6	140	13	11
Honduras	160	23	1,6	17	84*	23	23
Japón	2,500	8	3,1	1	1,082	3	3
México	250	19	2,7	7	97	20	16
Nicaragua	138	24	1,0	22	65	24	25
Perú	300	16	1,9	13	109	18	17
España	2,311	9	2,8	5	646	9	9
Suecia	4,038	2	No existe	-	880	8	4
Suiza	4,650	1	1,9	12	921	6	6
Estados Unidos	2,725	7	3,0	2	891	7	5
Uruguay	172	22	1,7	15	95	21	20
Venezuela	226	20	1,0	23	106	19	22

Fuente: resultado de la investigación del autor.

* Big Mac Index no existe para estos países. Un promedio del índice para América Latina fue utilizado como sustituto en estos casos.

Nota: salarios para uniformados del nivel más bajo de la jerarquía. Las cifras no incluyen descuentos, impuestos y otros beneficios. Para países con policías diferentes, una de ellas fue tomada como ejemplo. Sin embargo, las variaciones entre ellas puede ser importante y estas cifras deben ser tomadas como aproximadas.

a países como Finlandia o Alemania, que tienen altas tasas de mortalidad policial, solo superados por los Estados Unidos en donde la muerte de policías es significativamente mayor. No obstante, en las policías del mundo la probabilidad de que un civil muera a manos de policía es mucho más alta a que un uniformado sea asesinado por un civil. De hecho, la práctica conocida como 'gatillo fácil' no es ajena a la gran mayoría de policías del mundo y señala cómo civiles inocentes o delincuentes desarmados mueren por disparos de la policía en excesos de autoridad.

Aunque parezca paradójico, y Canadá no es una excepción, resulta más peligroso para la comunidad una policía armada que una desarmada. Antes que garantizar la protección de las personas, las armas en los policías pueden generar más violencia de la que pretenden evitar. De hecho son repetidos los casos de abuso de poder por parte de la policía que llevan a la muerte de sindicatos o sospechosos. En algunos casos se ha calculado que la relación de muertos inocentes a manos de policías contra número de policías asesinados en servicio es de 10 a 1. Si la muerte de un policía ha justificado tradicionalmente el porte de armas de la policía para su defensa, lo cierto es que su uso tiene repercusiones negativas para la población. En Canadá ha habido varios casos sonados

de excesos policiales que han dañado la imagen de la fuerza.

De igual manera las primeras reformas que se dieron en la ciudad de Montreal, entre 1986 y 1994 tuvieron por objetivo el acercamiento con comunidades afro-americanas, tras la muerte de miembros de minorías étnicas a manos de policías en un fenómeno que se ha traducido en español como 'gatillo fácil o feliz' (*happy-trigger*), donde ciudadanos son tiroteados en un claro ejemplo de abuso de autoridad por la simple comisión de delitos menores. En 1987 un joven negro fue tiroteado por un oficial de policía; en 1991, un miembro de la comunidad inmigrante haitiana fue asesinado por un escuadrón de fuerzas especiales al ser confundido con un sospechoso y en 1993 un taxista con problemas mentales murió en una estación de policía como consecuencia de las heridas infligidas por el uso excesivo de la fuerza por parte de los uniformados.³²

Estos escándalos suscitaron duros cuestionamientos sobre las relaciones de la policía con la comunidad. La policía de Montreal experimentó entonces dos grandes reformas en 1986 y 1994 como respuesta a esta tensión con minorías. Ambas reformas no tuvieron el éxito esperado y, en algunos casos, se dio marcha atrás. La primera reforma abrazó el modelo comunitario con el escepticismo de mu-

³² Brodeur, J.. "Trotsky in Blue: Permanent Policing Reform", en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 254-267.

chos de los oficiales asignados al patrullaje que debieron asistir a nuevos cursos en la materia. En 1994, ante el fracaso de esta primera tentativa, el nuevo jefe de policía identificó las expectativas de la ciudadanía en cuatro frentes: respuesta inmediata a las llamadas de emergencia, mayor visibilidad, soluciones perdurables a los problemas y respeto por el público. Como propuesta se apuntó al modelo policial de solución de problemas (*'problem oriented solving'*)³³ con una asociación creciente con otras agencias, gremios y ciudadanos en general. Adicionalmente, se llevó a cabo una reforma interna aplanando la pirámide organizacional con la supresión de la mitad de los grados y desconcentrando la responsabilidad de los servicios en 49 nuevos distritos policiales que integraban todas las especialidades para reemplazar las anteriores 23 estaciones.³⁴ Lamentablemente, esta tentativa de reforma fracasó, pues contenía varias contradicciones. En primer lugar, mientras se desconcentra el servicio en los 49 precintos, la investigación criminal seguía agrupada en cuatro centros operacionales, situación que produjo un desentendimiento entre el trabajo en la calle y la pesquisa criminal. En segundo lugar, aunque un proceso de reingeniería de la línea 911 permitió filtrar

las llamadas urgentes de las que no lo eran, para liberar un mayor tiempo para que los policías hicieran una labor preventiva de 'solución de problemas', la realidad demostró que los oficiales necesitaban utilizar esos espacios para acometer todo tipo de labores burocráticas. En tercer lugar, el modelo comunitario asociativo tampoco dio los resultados esperados, pues los líderes barriales o gremiales tenían su propia agenda y algunos vecinos y comerciantes debían acudir a las reuniones presionados por los mismos uniformados. Como resultado se dio marcha atrás a varias de estas reformas, reestableciendo la jerarquía organizacional anterior y revisando la desconcentración de la policía. En definitiva, el caso de la policía de Montreal es un ejemplo interesante de estudio de cómo las más recientes reformas y modelos policiales de vanguardia en el mundo pueden resultar totalmente incongruentes con las circunstancias de una ciudad, situación que les puede condenar al fracaso.

La representación de la mujer en la policía canadiense es alta si se le compara con otros países, especialmente de América Latina e, incluso, otros países desarrollados. Mientras que en Canadá el 16,5% de la fuerza policial son mujeres, en otros países como Finlandia, Dinamarca, Francia o Es-

³³ El *Problem Oriented Solving*, considerado un paso ulterior del *Community Policing*, fue concebido por Goldstein a finales de la década de 1970. Podría igualmente señalarse como una forma más depurada de policía comunitaria. Ver Goldstein, H., 'Improving Policing: A Problem-Oriented Approach', en *Crime & Delinquency*, núm. 25, abril 1979, pp. 236-258.

³⁴ Brodeur, J., *ibíd.*, p. 257.

Tabla 4.
Policías asesinados en servicio, 2005-2006

	Promedio policías asesinados en servicio por año	Policías asesinados por 1,000,000 habitantes	Uniformados asesinados por 10,000 policías
Argentina	71/57	1,8138/1,4561	3,4466/2,7670
Australia	0,2	0,0099	0,0422
Canadá	3	0,0906	0,4803
Colombia	193	4,4932	14,1962
Costa Rica	10	2,4540	9,0909
China	67	0,0510	0,4467
Inglaterra y Gales	1,8	0,0297	0,1336
Finlandia	0,37	0,0971	0,4859
Francia	0,3	0,0049	0,0120
Alemania	8	0,0971	0,3333
Guatemala	8	0,6423	3,9730
Japón	0,1	0,0008	0,0039
Noruega	0,3	0,0651	0,3750
España *	5	0,1238	0,2628
Suecia	0,4	0,0444	0,2454
Suiza	0,4	0,0532	0,2703
Estados Unidos	57	0,1910	1,3196
Brasil	109	0,5979	1,8771
México	123	1,1447	3,5143
Perú **	28	0,9893	3,0730
El Salvador	11/15	1,6/2,1988	6,71/9,1597

Fuente: resultado de la investigación realizada por el autor.

Nota: basado en cálculos del autor de acuerdo con tamaño de la fuerza y estadísticas demográficas puestas al día, policías accidentalmente muertos o suicidios, así como aquellos asesinados fuera de servicio no fueron incluidos. En países con bajas estadísticas, un promedio de las últimas décadas ha sido calculado. Para los otros países se ha tomado el último año disponible, en general 2005 o 2006.

* Incluye un promedio de policías asesinados incluidos los ataques de ETA desde 1980.

** Incluye un promedio de oficiales asesinados en asaltos guerrilleros desde 1980.

tados Unidos la proporción es mucho más baja, para no hablar de algunos países donde la participación femenina como policías uniformados es francamente exigua con casos extremos como Colombia con 5%, Italia con 5,2% y Japón con 3,7%. Canadá está entre los países más desarrollados en este aspecto como los Países Bajos, Suecia o Inglaterra, pero dista de otros aun más avanzados como Nicaragua, donde el 27% son mujeres o Noruega que cuenta con un 35%. Lo anterior no parece reflejar suficientemente la fuerte influencia cultural que ha ejercido la liberación femenina sobre los canadienses. Canadá fue uno de los primeros países en instaurar leyes de equidad salarial entre sexos y su legislación de acoso sexual es una de las más estrictas, al punto que incluso una mirada concupiscente puede ser considerada un intento de acoso. La emancipación femenina ha calado de manera importante entre las generaciones más

jóvenes, quienes han establecido nuevos patrones de comportamiento donde actos cotidianos irrelevantes en otros países desarrollados pueden ser considerados atentatorios a la condición de género. Por ello resulta extraño que las mujeres no sean más en los cuerpos de policía del Canadá.

Un medio seguro de trabajo

Canadá es uno de los países menos violentos del mundo sus preceptos de seguridad humana y calidad de vida se aplican a cabalidad. Con mejores condiciones sociales y económicas la propensión al crimen puede resultar menor. De hecho, entre las 25 ciudades con mejor calidad de vida en el mundo se encuentran los cuatro centros urbanos más importantes de Canadá: Vancouver, Toronto, Ottawa y Montreal.³⁵ Naciones Unidas ha incluido a Canadá como uno de los cinco países con mejor calidad de vida, llegando a ocupar

Tabla 5.
Porcentaje de mujeres en los cuerpos de policía por países

País	Mujeres %
Argentina	11
Australia	21
Canadá	16.5
Chile	13
Colombia	4-5
Costa Rica	8.6
Dinamarca	7.6

Continúa

³⁵ Datos del 2004 y 2005. Mercer, 'Overall Quality of Living – Ranking', en http://www.greaterzuricharea.ch/content/04/downloads/qualityoflife_mercer2005.pdf

■ Policía y seguridad ciudadana en Canadá ■

País	Mujeres %
Inglaterra y Gales	18
Finlandia	11.3
Francia	13.3
Alemania	-
Guatemala	14.6
Italia	5.2
Japón	3.7
Países Bajos	17.1
Noruega	35
España	3.6 / 7,5
Suecia	19.4
Suiza	5.6
Estados Unidos	11.6
Brasil	7/19,6
México	10.8
Nicaragua	27.5
Perú	13.3
Uruguay	7.2
Venezuela	7.4
El Salvador	10
Honduras	6
Bolivia	5.6

Fuente: Eight y Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems.

Múltiples fuentes oficiales de policía y sus informes anuales.

el primer lugar en varias ocasiones desde la década de 1990.³⁶ La posibilidad de brindar mejores posibilidades de vida a sus ciudadanos en salud, educación y empleo es fundamental para eliminar desde sus raíces problemas de desocialización que tienden a convertirse en delincuencia. Igualmente, el carácter multiétnico de sus principales ciu-

dades no ha repercutido negativamente en problemas sociales de integración que pueden degenerar en crimen o violencia como sucedió por ejemplo en Francia en octubre de 2005, cuando jóvenes franceses de origen magrebí protestaron violentamente contra la institucionalidad de su país o como también aconteció en Bradford, Inglaterra, en 2001,

³⁶ Human Development Report 2005. <http://hdr.undp.org>

cuando se presentaron enfrentamientos raciales de gran envergadura.³⁷

En Canadá, el acta de derechos civiles y las políticas federales han buscado integrar con bastante éxito a las comunidades inmigrantes y a los refugiados. Si bien en algunos casos estas comunidades son estigmatizadas con actividades criminales, ellas han logrado integrarse a la sociedad canadiense, situación que ha contribuido a mantener un ambiente seguro. Algunos sectores del público, la policía y la prensa asimilan a los carteristas en el metro de Montreal con los nacionales de un país andino, los traficantes en las calles de Toronto con inmigrantes provenientes de una isla del Caribe y a las mafias de ambas ciudades con descendientes de italianos, por solo citar algunos ejemplos. Sin embargo, en términos generales los inmigrantes no constituyen una preocupación central en la agenda de seguridad ciudadana de las autoridades canadienses como sí puede suceder en algunos países de Europa. De hecho la posibilidad de una separación de la provincia de Quebec, tras dos referéndum por su independencia en 1980 y 1995, han llevado estratégicamente al gobierno federal a integrar esas comunidades para preservar

la unidad nacional, proveyendo políticas federales de asentamiento y recepción de nuevos llegados.³⁸ Igual sucede con las comunidades aborígenes que han logrado obtener cuantiosas ayudas y prerrogativas en sus territorios. Tanto indígenas como inmigrantes se han mostrado reacios en apoyar una posible separación de Quebec del resto de Canadá, lo que demostraría que las políticas federales han sido exitosas y por añadidura han permitido que los inmigrantes y sus descendientes se hayan integrado relativamente bien, logrando prevenir desórdenes futuros.

La policía canadiense ha sido muy efectiva en dismantelar redes de crimen internacional relacionado como la pedofilia, el comercio ilegal de personas y todo tipo de tráficos ilícitos. En alguna medida la filosofía ha sido crear un 'cordón sanitario' que proteja a Canadá de amenazas externas que provienen generalmente de mafias internacionales organizadas. Al interior, la policía se ha apuntado sonados éxitos con el arresto de miembros de bandas de motociclistas como los *Hells Angels* que se han dedicado a actividades criminales como tráfico de estupefacientes y armas, extorsión y asesinato. En particular, la operación

³⁷ Ruiz, J., "Policía exitosa, Policía indolente. Nuevas tendencias en seguridad ciudadana", en *Desafíos*, núm. 9, segundo semestre 2003, pp. 109-137.

³⁸ Incluso el gobierno del primer ministro Stephen Harper ha anunciado el tratamiento especial de Québec como una nación al interior de Canadá lo que ha sido una de las aspiraciones de los independentistas. Robitaille A., 'La Nation pour Quoi Faire?', en *Le Devoir*, sábado 25 de noviembre 2006, disponible en: <http://www.ledevoir.com/index.html>

Primptemps 2001, planeada conjuntamente por la policía provincial y la Real Montada, logró desvertebrar en Quebec parte de esta red criminal y envió a la cárcel a varios de sus cabecillas. En septiembre de 2006, la operación *Project Tandem* desarticuló parcialmente la banda de motociclistas en la provincia de Ontario.

Todo lo anterior ha permitido que Canadá tenga bajos índices de criminalidad, condición que su vecino del sur no ha logrado alcanzar a pesar de las reformas reiteradas en la actividad policial. En una comparación de ciudades canadienses con ciudades de igual tamaño y similares características geográficas en los Estados Unidos, a pesar de que la tasa de aprehensiones en éste último es seis veces mayor. Mientras que el promedio canadiense es de 1.8 homicidios por cada 100.000 habitantes, el de Estados Unidos llega a 5.5, con casos más extremos en ciudades como Chicago y Filadelfia, con 21.9, y Washington, con 41.7. Al compararse la tasa de homicidio de ciudades en el mundo, las canadienses tienen tasas bajas que oscilan entre 4,2 homicidios por 100,000 habitantes para Edmonton, a 1,2 para Ottawa; comparar estas cifras con las tasas de Caracas de 134 homicidios permite medir el ambiente de seguridad que gozan los canadienses. Igualmente, si se compara Canadá con una selección de naciones del primer mundo, sus resultados en términos de muertes violentas está en el promedio por debajo de Estados Unidos, Alemania o Finlandia, que tienen tasas más altas de homicidios, pero están por encima

de otros países como Japón o Francia (ver figuras 2 y 3). Estadísticamente, Canadá resulta un país tranquilo en términos de seguridad ciudadana, asaltado por momentos por casos aislados muy mediatizados como los tiroteos en el Dawson College en 2006 y las universidades de Concordia en 1992 y École Polytechnique en 1989, con la muerte de algunos estudiantes y profesores a manos de alienados mentales. En términos generales, muchas de las grandes ciudades canadienses no sobrepasan la decena de asesinatos al año y su población no concibe el porte de armas como forma de defensa.

Todo lo anterior se ve reforzado por uno de los gastos públicos más altos del mundo en seguridad ciudadana y orden público, siendo la inversión más importante del mundo por policía y uno de las más altas por habitante, como se puede ver en la figura 4. En otras palabras, para mantener un policía en el terreno, el gobierno canadiense es el que más destina recursos; esto asegura un uniformado bien entrenado y equipado. Después de los Estados Unidos, Canadá es el país que más gasta en seguridad ciudadana por habitante, lo que sin duda ha repercutido en niveles bajos de delincuencia.

Algunas cosideraciones finales

Las reformas más recientes de la organización policial y la implementación de nuevas políticas de seguridad ciudadana en Canadá no han representado un avance

significativo en términos de efectividad y eficiencia. El recorte de la ayuda federal a la panoplia de contratos de policía en los diferentes niveles provinciales y municipales se ha traducido en la disminución de

recursos para el sistema. Como consecuencia, dos estrategias se han reforzado para intentar hacer mejor el trabajo con menos recursos. Primero, la estrategia de policía comunitaria se ha extendido y fortalecido,

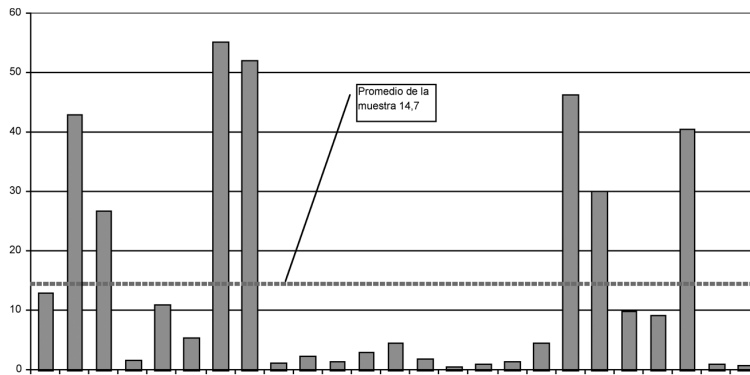


Figura 2. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes por países, 2005-2006

Fuente: Anuario Estadístico Nicaragua CEDOC 2005; Revista Criminalidad Colombia DIJIN, 2005; Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento de Pesquisa 'Indicadores de Criminalidade' Brazil, 2003; Paz Ciudadana Estadísticas Chile, 2005; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad-ICESI México, 2005; Indec Argentina Tasa de delincuencia y hechos delictuosos registrados por policía, Gendarmería y Prefectura, por provincia, según tipo de delito, total país 2004-2005; 2006 Policía Nacional Civil El Salvador, 'Incidencia delincencial 2007'; Evolution de la criminalite constate en 2006, Ministère de l'interieur et de l'aménagement du territoire France; Seppo Sivula Ministry of the Interior, Police Department Finland, 2006; Walker, Allison, Chris Kershaw and Sian Nicholas 'Crime in England and Wales 2005/2005' Home Office Statistical Report, July, 2006; KBA Police Kriminalistik Germany, 2006; FBI Uniform Crime Report, 2005; Statistics Canada, Juristat Canadian Centre for Justice Statistics, vol. 26, núm. 6, 2006; Australian Institute of Criminology/ Australian Government. Australian Crime. Facts and Figures, 2005; Statistics Norway, Statistical yearbook of Norway, 2006, 'Violent deaths'; 2006 Statistics Netherlands 'Big cities murder reduced by half'; Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad, ministerio del Interior Uruguay, 2006; Observatorio de la Violencia Boletín Enero-Diciembre 2007, Edición núm. 5 2007, Universidad Nacional Autónoma de Honduras; 2005 RESSCAD XII; 2005 Policía Nacional del Perú; 2004, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia; 2004, Japan Statistical yearbook 2007.

Nota : basado en cálculos del autor con base en estadísticas demográficas al día.

■ Policía y seguridad ciudadana en Canadá ■

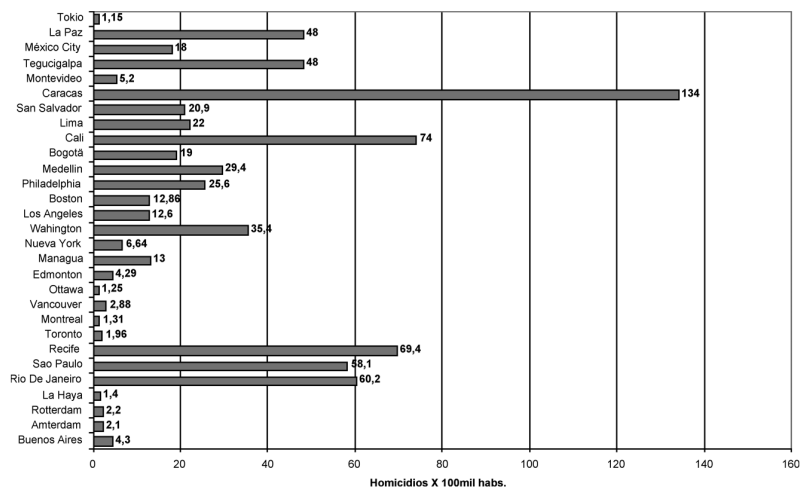


Figura 3. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes por ciudades, 2005-2006

Fuente : ver Figura 2.

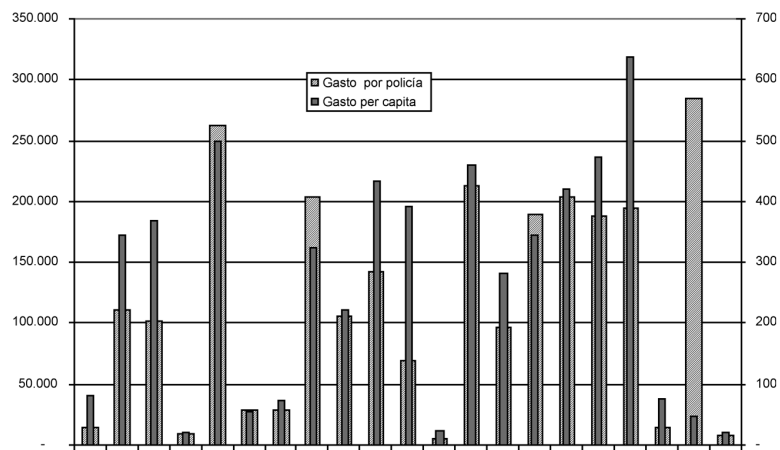


Figura 4. Gasto en 'orden público y seguridad ciudadana' por policía y por habitante en dólares

Fuente: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2003 y IMF, World Economic Outlook, 2005.

Nota: cálculos del autor, utilizando los datos disponibles en 'Public Order and Safety' Outlays (1998- 2002), datos estandarizados, lo que permite una comparación internacional. En los más recientes Yearbooks desde 2004 hasta 2006, los datos del rubro 'Public order and safety' no están disponibles para la mayoría de los países.

para involucrar a los vecinos en los temas de seguridad y descargar en parte el peso de la responsabilidad que recaía en la policía solamente. Segundo, el sector privado como proveedor de seguridad, ha crecido en recursos, hombres e ingresos, permitiendo que los barrios y el comercio sean custodiados directamente por empresas de vigilancia privada.

Después de los atentados del 11 de septiembre, el gobierno federal ha concentrado una parte importante de su presupuesto en términos de inteligencia y fortalecimiento de los instrumentos policiales antiterroristas. No obstante, puesto que Canadá no ha sido blanco reciente de ataques terroristas, este nuevo rumbo parece ser más un mecanismo de cooperación con Washington que una prioridad real para el conjunto de la sociedad canadiense. No obstante, el sentimiento de seguridad que respiran los canadienses es alto. Algunas reformas han resultado fallidas, inconclusas o inocuas, malgastando en parte el capital de legitimidad acumulado por años por los cuerpos de seguridad. Otras reformas no han sido suficientemente evaluadas pero resultan de vanguardia, haciendo que los cuerpos de policía trabajen más eficientemente con menores recursos, inspirados por estrategias del sector privado. Algunos autores señalan incluso que el afán de reforma constante de la policía, no solo en Canadá sino en la mayoría de policías del mundo, ha llevado a un cansancio y a un escepticismo entre las organizaciones de policía que

preferirían dedicarse a combatir el crimen y el delito, sin estar implementando de manera reiterada nuevas estrategias, nuevos modelos y nuevas formas de gestión que pueden desperdiciar energía y recursos. El cambio constante no permite acumular un saber hacer y una experticia que sirvan de cimiento para el conjunto de la policía. El cambio por el cambio para responder a una ciudadanía siempre ávida de un servicio expedito e impecable no parece estar arrojando los resultados esperados. La gran paradoja es que la labor de la policía no podrá satisfacer completamente a cada uno de los ciudadanos, pues su actividad particular de prevenir y perseguir el delito no es similar a la prestación de un servicio como la provisión de agua o la recolección de basuras. En esta actividad, la impunidad y el sentimiento de inseguridad pueden permanecer incluso cuando el aparato de policía cumple mejor su labor. El profesor canadiense Jean-Paul Brodeur propone que se decrete una moratoria en las reformas policiales en Canadá y en otros países con situaciones similares. Su argumento se basa en la poca efectividad que han tenido estas reformas en los últimos tiempos. El cambio por el cambio no parece estar dando resultados. Como sucede en diferentes policías del primer mundo, inventar constantemente la rueda en materia de reforma policial no parece estar arrojando luces suficientes sobre el camino que se debe seguir para alcanzar mayores niveles de satisfacción en la seguridad de los ciudadanos.

Bibliografía

- Bittner, E., "The Police on Skid Row: A Study of Peacekeeping", en *American Sociological Review*, vol. 32, núm. 5, 1967
- Brodeur, J., *Les Visages de la Police. Pratiques et Perceptions*. Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- , "Trotsky in Blue: Permanent Policing Reform", en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2005.
- Cooley, D., "Introduction", en Cooley, D. (edit.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.
- Curtis, C., "Between a rock and a hard place: RCMP organizational change", en Haberfeld, M. (edit.), *Community Policing: An International Perspective*, West Yorkshire, Emerald Group Publishing Limited, 2002.
- , "Hand Firmly on the Steering Wheel: Restructuring Metro Toronto Police Service", en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 26, núm. 3, 2003.
- Dumaine, F. y Linden, R., "Future Directions in Community Policing: Evaluation of the Ottawa Police Service Community Police Centres", en *The Canadian Review of Policing Research*, Issue 2005.
- Emsley, C., *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*, Oxford, University Press Oxford, 1999, notas de pie n. 4, p. 3 y n. 23, p. 249.
- Fischer, B., *Community Policing'. A Study of Local Policing, Order and Control*, (tesis doctoral), Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1998.
- Goldstein, H., "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach", en *Crime & Delinquency*, núm. 25, abril, 1979.
- Hewitt, S., 'Old Myths Die Hard'. *The Transformation of the Mounted Police in Alberta and Saskatchewan 1914-1939* (tesis doctoral), Saskatchewan, University of Saskatchewan, 1997.
- Hutchinson, S. y O'Connor, D., "Policing The New Commons: Corporate Security Governance on a Mass Private Property in Canada", en *Policing & Society*, vol. 15, núm. 2, junio, 2005.
- Kelling, G. "Police and Communities: The Quiet Revolution", en *Perspectives on Policing*, febrero, 1988.
- Leman-Langlois, S. y Brodeur, J. "Terrorism Old and New: Counterterrorism in Canada", en *Police Practice and Research*, vol. 6, núm. 2, mayo, 2005.
- Lemieux, F. y Dupont, B. (edit.), *La Militarisation des Appareils Policiers*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2005.
- Lithopoulos, S. y Rigakos, G., "Neoliberalism, Community, and Police Regionalization in Canada", en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 28, núm. 2, 2005.
- Mawby, R.I., "Model of Policing", en Newburn, T. (edit.), *Handbook of Policing, Devon*, Willan Publishing, 2003.
- Moore, M. y Trojanowicz, R. "Policing and the Fear of Crime", en *Perspectives on Policing*, junio, 1988.

———, “Corporate Strategies for Policing”, en *Perspectives on Policing*, noviembre, 1988.

Moore, M., Trojanowicz, R. y Kelling G., “Crime and Policing”, en *Perspectives on Policing*, junio, 1988.

Murphy, C., “Policing Postmodern Canada”, en *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 13, núm. 2, otoño 1998.

———, “La ‘sécritisation’ du community policing anglo-américain. Vers un modèle alternatif de police publique” en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 55, primer trimestre 2004.

v, “Secutizing Community Policing. Towards a Canadian Public Policing Model”, en *The Canadian Review of Policing Research*, Issue 2005.

O’Connor, Daniel et.al., “After the ‘Quiet Revolution’: the Self-Regulation of Ontario Contract Security Agencies”, en *Policy & Society*, vol. 14, núm. 2, s.f.

Pauls, M., “An Evaluation of the Neighbourhood Empowerment Team (NET): Edmonton Police Service”, en *The Canadian Review of Policing Research*, Issue 2005.

Rigakos, G., “Beyond Public Private. Towards a New Typology of Policing”, en Cooley, D. (ed.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.

Roth, M., “Mounted Police Forces: a Comparative History”, en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Mangement*, vol. 21, núm. 4.

Ruiz, J., “Policía exitosa, Policía indolente. Nuevas tendencias en seguridad ciudadana”, en *Desafíos*, núm. 9, segundo semestre 2003.

———, ‘La réforme des forces de police au Canada: les tensions entre la sécurité des citoyens, les libertés fondamentales et le fédéralisme’ en *Révúe Internationale d’Études Canadiennes*, núm. 36, 2007.

Ruiz, J. Illera, O. y Manrique, V. *La Tenue Línea de la Tranquilidad. Estudio Comparado sobre Seguridad Ciudadana y Policía*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2006.

Sheptycki, J., “Policing Political Protest When Politics Go Global: Comparing Public Order Policing in Canada and Bolivia”, en *Policing & Society*, vol. 15, núm. 3, septiembre 2005.

Skogan, W., “Community Participation and Community Policing”, en *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1998.

Skolnick, J., *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York, Wiley, 1966.