La tenue línea de la tranquilidad

Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía

Juan Carlos Ruiz Vásquez
Olga Illera Correal
Viviana Manrique Zuluaga

CEPI
Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y
de Relaciones Internacionales

Universidad del Rosario
Editorial

La tenue línea de la tranquilidad

Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía

La tenue línea de la tranquilidad

Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía

Juan Carlos Ruiz Vásquez
Olga Illera Correal
Viviana Manrique Zuluaga

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2006 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales
© 2006 Editorial Universidad del Rosario
© 2006 Juan Carlos Ruiz Vásquez, Olga Illera Correal
Viviana Manrique Zuluaga

ISBN: 958-8225-69-8

Primera edición: Bogotá, D.C., noviembre de 2006
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Leonardo Holguín Rincón
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Ángela María Echavarría
Impresión: Servigraphic Ltda.
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 No. 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

RUIZ VÁSQUEZ, Juan Carlos…[et al.]
La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía / Juan Carlos Ruiz Vásquez…[et al.]. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales – Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.
274 p. Incluye bibliografía.

ISBN: 958-8225-69-8

Policía – Colombia – Historia / Seguridad ciudadana / Seguridad pública – América Latina / Violencia – Colombia / Violencia y narcotráfico – Colombia / Narcotráfico – Colombia / I. Ruiz Vásquez, Juan Carlos / II. Illera Correal, Olga / III. Manrique Zuluaga, Viviana / IV. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales / V. Título.

363.23

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 9

Primera parte
Perspectiva comparada de la seguridad ciudadana

Capítulo I
La criminalidad: otra tendencia globalizadora 20

Capítulo II
Tendencias mundiales en seguridad ciudadana: dos décadas de reformas 71

Capítulo III
La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria 97

Segunda parte
Policía y comunidad

Capítulo IV
Dr. Jeckill y Mr. Hyde: la policía frente a la seguridad local 117

Capítulo V
La relación de la policía y el sector privado: entre el bien público y la externalidad privada 141

Tercera parte
Apuntes sobre la policía colombiana

Capítulo VI
Mutatis mutandis: las reformas de la policía colombiana 193

Capítulo VII
La cooperación internacional en la modernización de la policía colombiana: la narcotización de la agenda 221

Conclusiones 243

Bibliografía 252

Autores 271

Presentación

La seguridad ciudadana se ha convertido en un parámetro ineludible en la medición de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades junto con otros aspectos más tradicionales como la salud, la educación, la vivienda o la alimentación.[1] La seguridad es una preocupación constante para los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y los mandatarios locales que ven cómo los ciudadanos piden con más ahínco poder vivir con tranquilidad y no ser víctimas de la delincuencia. Las manifestaciones de cientos de miles de bonaerenses reclamando mayor seguridad tras el secuestro y posterior asesinato del joven Axel Blumberg[2] o las protestas multitudinarias en diferentes ciudades mexicanas contra el secuestro y la delincuencia[3] en 2004 son una muestra clara de la importancia que ha cobrado la seguridad como reivindicación de los ciudadanos para tener una mejor calidad de vida.

---

[1] Según el Sistema de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, HABITAT: "La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, **seguridad ciudadana** y la ordenación de los espacios abiertos. La carencia de servicios básicos adecuados, componente esencial de la vivienda, menoscaba gravemente la salud humana, la productividad y la calidad de vida, particularmente en el caso de las personas que viven en condiciones de pobreza en la ciudad y en el campo. Las autoridades locales y de los estados o provincias, según el caso, son las principales responsables de prestar o facilitar los servicios, que deben estar reglamentados por una legislación y unas normas apropiadas. Los gobiernos centrales deben apoyar la capacidad de las autoridades locales para administrar, explotar y mantener la infraestructura y los servicios básicos. No obstante, hay otros muchos agentes, incluidos el sector privado y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, que pueden participar en la prestación y la gestión de servicios bajo la coordinación de los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales". (El resaltado es nuestro)

[2] Acceder a http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3609000/3609813.stm, consultada el miércoles 7 de abril de 2004.

[3] Acceder a http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3845000/3845377.stm, consultada el lunes 28 de junio de 2004.

La seguridad ciudadana y el rol de la policía han ganado importancia debido al aumento desconcertante de la criminalidad en las dos últimas décadas y al surgimiento de un terrorismo de proporciones insospechadas. A su vez, los atentados terroristas de Madrid y Londres el 11 de marzo de 2005 y el 7 de julio de 2005 respectivamente, colocaron en el primer plano mediático la labor de la policía. Este protagonismo no sólo se dio por su actuación rápida y expedita en el desmantelamiento de las bandas terroristas, sino también por la aparición reiterada de los voceros policiales en las ruedas de prensa, desplazando en muchos casos a los representantes del alto gobierno en la comunicación con la ciudadanía. La imagen de la policía ha sido utilizada por los gobiernos de turno para generar sentimientos de seguridad frente a coyunturas difíciles. La policía ha tenido que asumir roles que anteriormente no le competían. Hoy en día, ella protege, alerta, supervisa, investiga, transmite, establece relaciones públicas y se ha convertido, en algunas ocasiones, en la cara misma del Gobierno.

Sin embargo, este protagonismo inusual también la ha puesto en el ojo del huracán, convirtiéndola a veces en fuente misma de inseguridad. Por ejemplo, la ciudadanía reclama una lucha frontal contra el secuestro, pero sabe que algunos policías están involucrados en las bandas de secuestradores. En otras ocasiones, los Gobiernos combaten el narcotráfico, pero la droga incautada es revendida a las mafias por los mismos policías de la división de antinarcóticos. Igualmente, los policías buscan preservar la tranquilidad en el transporte público frente a actos terroristas, pero terminan asesinando por equivocación a un joven al confundirlo con un atacante. Todo lo anterior hace que la policía represente las dos caras de una misma moneda. Por un lado, se ha convertido en esa cura milagrosa con la cual tanto Gobiernos como ciudadanos esperan frenar los problemas de inseguridad y descargar en parte sus responsabilidades en esta lucha. Por otro lado, la policía no logra satisfacer todas las demandas de la sociedad y, en algunas ocasiones, se ve desbordada por los acontecimientos o simplemente no cuenta con los recursos suficientes para adelantar su labor. A lo anterior se suman los problemas de corrupción, abuso de autoridad, violencia policial o simplemente indolencia que proyectan una imagen negativa de la policía.

La policía en el mundo ha ido y venido en sus relaciones con la comunidad. En algunas ocasiones mantiene relaciones difíciles con la sociedad. El uso de la fuerza que le es connatural (incluso en aquellas policías no armadas como la ingle-

sa) junto con el rol poco amable de mantenimiento del orden y el *statu quo* ha llevado a que sea señalada como enemiga represora que arremete sin justa causa. En otras ocasiones, la policía es vista como una insignia honrosa de la unidad nacional por su profesionalismo, honestidad y servicio devoto a la comunidad. Por esta razón, ha sido rebautizada con remoquetes populares, algunos más afectuosos que otros generalmente más peyorativos. A los policías se les llama *flic* (Francia), *bobbie* (Inglaterra), *cop* (Estados Unidos), *peeler* (Irlanda del Norte), *tombo* (Colombia y Perú), *samanco* (Brasil) *boeuf* (Canadá francés), entre otros apelativos.

Si bien actualmente las políticas de seguridad ciudadana ven en la policía un actor más en su desarrollo, en la práctica ella sigue llevando sobre sus hombros el peso fundamental. Los Gobiernos de las ciudades han intentado involucrar a los ciudadanos y a los diferentes sectores, público y privado, en la "coproducción" de la seguridad. No obstante, la policía soporta el grueso de la labor. Ella debe reunir a los vecinos de barrio, establecer lazos asociativos y crear tejido social. Incluso, la policía se ha convertido en un actor que "soluciona problemas" de toda índole, pensando –a veces con razón, otras erróneamente– que la degradación de los lugares, los conflictos entre vecinos y los problemas sociales y económicos disparan los índices delincuenciales.

A lo largo de los últimos cincuenta años este interés creciente de los ciudadanos por su seguridad se ha visto reflejado en una producción académica cada vez más copiosa en Europa y Norteamérica sobre temas atinentes a las políticas públicas en la materia y la eficiencia de la policía. Diferentes centros de investigación, fundaciones y facultades de las más prestigiosas universidades del mundo han explorado el tema de las policías y su rol frente a la seguridad de los ciudadanos. Buena parte del estudio académico ha provenido de facultades de criminología. Son reconocidas las investigaciones del Kennedy School de Harvard (Criminal Justice Policy and Management) o de John Jay of Criminal Justice en Estados Unidos; del Centre International de Criminologie Comparée (CICC) de Canadá; del Institut Nacional des Hautes Études de Sécurité (INHES) o del Centre d'Études et de Recherches sur la Police (CERP) en Francia; del Centro de Estudios Sociolegales y el Centro para la Criminología de la Universidad de Oxford o del Instituto de Criminología de Cambridge en Inglaterra. Estos son algunos pocos ejemplos del esfuerzo e interés creciente por el tema. Citar estos casos es, de todos modos, injusto ante la enorme producción que hay sobre la materia en otros países y

continentes. Varios centenares de libros y artículos aparecen cada año respecto al tema en el mundo entero, para no mencionar la labor de los programas de posgrado que tienen relación directa con este campo del conocimiento.[4]

Lamentablemente, en América Latina el rezago académico es importante. Paradójicamente, si bien la seguridad preocupa al ciudadano del común, ello no se ha visto reflejado en un mayor interés de los académicos latinoamericanos por su estudio. Sin desconocer que en cada país de América Latina es posible señalar algún académico o funcionario interesado en los temas de seguridad ciudadana y policía, en la mayoría de países de este lado del hemisferio el tratamiento académico sobre la seguridad ciudadana y la policía es precario. Salvo algunas excepciones, como Chile o Brasil, por citar dos ejemplos, en muchas ocasiones el estudio proviene de entidades del Estado o gremios empresariales con un marcado tono de consultoría técnica; en otras, el tema ha sido monopolizado por uno o dos investigadores de universidades, lo que ha impedido un debate académico sano y abierto. No existe mayor continuidad en los estudios, dándose el caso de funcionarios públicos o consultores que escriben esporádicamente sobre el tema o académicos que se ocupan momentáneamente de su estudio para luego dedicarse a intereses diametralmente opuestos.

Lo anterior ha incidido negativamente en la calidad final de los resultados de investigación y la persistencia en estos esfuerzos. En no pocas ocasiones, los estudios publicados se acercan mucho a boletines oficiales con la utilización de estadísticas gubernamentales donde los niveles de análisis no dan mayores luces de entendimiento. En muchos casos, faltan recursos para adelantar investigaciones que trasciendan el simple artículo de escritorio. Generalmente, en América Latina son escasos los trabajos de campo reales como aquellos muy productivos que fueron auspiciados por la *Police Foundation* en Estados Unidos.

La falta de recursos, las aprehensiones frente a la policía o, simplemente, el temor de observar de cerca el trabajo policial en los llamados barrios "sensibles" han frenado una producción académica de mayor envergadura y con mayores alcances en América Latina. Buena parte de los académicos interesados en los temas de seguridad y defensa en general han preferido volcarse sobre el estudio de

[4] Manning, Peter, "Los estudios sobre la policía en los países anglos-americanos", en: *Revista Cenipec*, núm. 23, enero-diciembre de 2004, pp. 127-154.

aspectos atinentes a los militares y sus relaciones con la sociedad. A lo anterior se suma que son muy pocos los investigadores con nivel doctoral que estudian este asunto y que le han aportado este bagaje imprescindible de investigador formado. Tampoco se vislumbra que los alumnos latinoamericanos que están adelantando doctorados en universidades de Europa o Norteamérica tengan como proyecto de investigación temas afines con la seguridad ciudadana y la policía. Paradójicamente, existe un mayor interés por parte de algunos alumnos de pregrado por adelantar sus monografías sobre la policía o la seguridad ciudadana.

Aunque ya existen algunos intentos en América Latina por crear una comunidad académica alrededor del tema con la organización de encuentros internacionales o la publicación de libros conjuntos de expertos de varios países la desproporción entre la enorme producción mundial en la materia y el interés muy puntual de un puñado de académicos en nuestra región resulta, al mismo tiempo, sorprendente y poco halagüeño.

Por estas razones, este libro sólo pretende abrir el abanico de opciones y perspectivas en el estudio de la seguridad ciudadana y la policía, contribuyendo con un análisis comparado en el análisis de estos temas. Tanto el experto en seguridad ciudadana como el lector que toca por primera vez estas temáticas encontrarán algún aspecto de interés en este trabajo. Hemos intentado, primero, no perder de vista la dimensión internacional de comparación y, segundo, mezclar una literatura diversa en el área proveniente de diferentes mundos académicos que por momentos no llegan a leerse mutuamente.

El propósito de este estudio ha sido esencialmente analizar las políticas de seguridad ciudadana en el mundo que combaten la delincuencia y la criminalidad crecientes y el rol de la policía en su desarrollo e implementación. En el fondo, tratamos temas viejos con una nueva perspectiva. Aunque la aproximación comparada e internacional es fundamental, nuestra alusión al caso colombiano y su policía es constante. No hemos querido perder este parámetro comparativo con el pretexto de que cada política de seguridad debe ajustarse a las necesidades nacionales y aplicar modelos foráneos no se compadece con la realidad de un país. Resulta de Perogrullo afirmar que cada política de seguridad y cada policía responden a las condiciones de su entorno. Sin embargo, desechar experiencias internacionales valiosas y adoptar una posición autocontemplativa no permite construir estrategias de seguridad y policía modernas.

De hecho, este libro está dividido en tres partes. Las dos primeras tienen un tenor internacional y comparan las dinámicas en seguridad ciudadana y las policías de diferentes países del mundo. La tercera parte estudia con mayor detenimiento el caso colombiano haciendo énfasis en las reformas a su policía y la incidencia de la cooperación internacional en el combate a la criminalidad transnacional. Los siete capítulos que componen este libro establecen una comparación *in extenso* en temas como políticas de seguridad, policía en América Latina, seguridad local, sector privado, seguridad ciudadana y criminalidad.

El propósito del primer capítulo es servir de marco de referencia para la discusión de las diversas estrategias de seguridad ciudadana y retos policiales, a través de la presentación de las principales tendencias de seguridad internacional en un contexto globalizado. Allí se abordarán los principales indicadores de seguridad internacional, problemáticas como la transformación de los actores de la inseguridad, pandillas y el crimen organizado, hasta los grandes tráficos. Posteriormente se presentará una breve caracterización de los principales indicadores de seguridad en Colombia, buscando resaltar la cada vez más tenue barrera entre los asuntos de seguridad interna e internacional, la creciente complejidad del escenario de seguridad y cómo estos elementos constituyen desafíos de consideración para la acción policial.

El segundo capítulo presenta un estudio comparado de las estrategias de seguridad ciudadana implementadas en el mundo durante las dos últimas décadas que de manera coincidente buscan crear lazos de asociación y cooperación de la policía con la comunidad y con otras entidades del Estado. El debate que primaba a finales del siglo XX entre hacer una policía más preventiva o represiva ha sido reemplazado por la discusión en torno al rol fundamental de la solidaridad y la disuasión para disminuir los sentimientos de inseguridad. Estas estrategias van generalmente más allá de la pretendida participación comunitaria o de la simple adopción de modelos de policía comunitaria o de proximidad. Algunos países han buscado generar defensas entre la misma comunidad para que actúe en contra de la delincuencia; en otros, se ha buscado eliminar las raíces de los problemas sociales que son el terreno abonado para que crezca la delincuencia. Algunos otros países han buscado medios de control sobre factores anexos que incrementan la criminalidad. En todas estas estrategias la policía es un actor más en el combate a la delincuencia, estableciendo un *partnership* con otros actores

sociales y gubernamentales. En definitiva, las tendencias más recientes en seguridad interna pretenden priorizar a la seguridad de los ciudadanos como individuos. La noción de una policía más preocupada por el orden público ha cedido, privilegiando la protección del individuo. Se busca entonces aminorar los sentimientos de inseguridad que resultan de las incivilidades y la delincuencia menor. Además de estas transformaciones de las políticas para contrarrestar la inseguridad, las policías en el mundo han buscado modernizarse adoptando estrategias de gestión propias del sector privado (*New Public Management*) para hacer más eficiente su labor y mejorar su imagen ante la opinión pública.

El tercer capítulo se consagra al estudio de las políticas de seguridad en América Latina y el perfil de su policía frente al problema de la delincuencia. Las políticas de seguridad en la región no han sido exitosas para mitigar el impacto de la criminalidad. Tampoco lo han sido las reformas de la policía que han intentado aminorar el carácter violento y represor que los largos años de dictadura y los conflictos políticos le legaron fatídicamente. La violencia policial y la corrupción han hecho mella en la imagen de esta institución sin que las reformas de modernización, depuración o control hayan surtido efectos tangibles.

El cuarto capítulo se adentra en el tratamiento de la seguridad local develando la necesidad de una tendencia creciente en el mundo encaminada a ligar la seguridad ciudadana con las necesidades de cada sector y región. No obstante, la implementación de políticas locales de seguridad no ha sido efectiva por el traslapo entre fuerzas policiales de diferente nivel y la confusión sobre quién debe dirigir los esfuerzos en la materia. En términos generales, la verdadera política local de seguridad contiene esencialmente tres elementos: evaluación, asociación (*partnership*) y la adopción de una policía comunitaria. Sin embargo, las experiencias locales de seguridad no han sido suficientemente evaluadas y estos modelos comienzan a ser cuestionados por su falta de resultados reales.

El quinto capítulo aborda las características y problemáticas existentes en la interacción del Estado y las fuerzas policiales con la seguridad privada. Ambos coexisten en el espacio ciudadano y pueden ser considerados como proveedores de seguridad. Los primeros desde la perspectiva de seguridad como bien y función pública; los segundos desde la visión empresarial y de lucro que puede generar externalidades positivas en el entorno de la seguridad ciudadana. El crecimiento del sector privado de vigilancia y seguridad ha estado asociado a la demanda

insatisfecha de seguridad por parte de los ciudadanos, al debilitamiento de las policías y al incremento de la inseguridad. No obstante, en algunos países se han desarrollado normas y planes que pretenden articular la presencia del sector privado en el fortalecimiento de la función policial. De ahí que la relación entre policía y vigilancia privada alterne las visiones de competencia y cooperación, elementos que se desarrollarán a lo largo de esa sección.

El sexto capítulo analiza los cambios y reformas vividas por la policía colombiana en la última década desde el intento por cambiar su carácter militar hasta la renovación de los viejos controles, pasando por intentos de modernización organizacional. No obstante, todas estas reformas, en definitiva, han sido fallidas, bloqueadas o abortadas mostrando una dificultad organizacional y cultural por parte de la policía para transformarse y modernizarse.

El séptimo capítulo pretende exponer la relación que se evidencia entre la cooperación internacional destinada a la policía de Colombia y los objetivos de fortalecimiento de la institución. Si bien la Policía Nacional colombiana en el transcurso de las dos últimas décadas ha sido un receptor privilegiado en materia de recursos de cooperación internacional destinados al sector de seguridad y defensa, el grueso de esta inversión se ha desarrollado en el marco de la lucha antinarcóticos, lo que ha redundado en un desplazamiento de las prioridades de la Institución en áreas como seguridad ciudadana y prevención del delito al tiempo que, en contraste, esta situación ha permitido la generación de espacios para la transformación y fortalecimiento operativo de su accionar. Así, pues, las características esenciales de esta cooperación (bilateral, mayormente estadounidense, orientadas a la lucha antinarcóticos) inciden en aspectos esenciales para la Institución, como su imagen, relacionamiento interno e internacional. La propuesta de este capítulo es presentar un análisis sobre el impacto de los principales planes y acuerdos de cooperación internacional que se dirigen a la Policía Nacional colombiana con el supuesto de que ésta ha "narcotizado" la agenda del fortalecimiento y transformación institucional de la entidad. Se hará especial énfasis en los programas e iniciativas desarrolladas en los últimos años, como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, principales estrategias antinarcóticos estadounidenses, en tanto que se constituyen en los planes de cooperación más importantes y polémicos en los años recientes. Además, estos elementos de estudio permiten establecer una clara

relación entre la búsqueda de fortalecimiento de la Policía Nacional y el énfasis en la temática de los narcóticos en materia de cooperación internacional en temas de seguridad y defensa nacional.[5]

[5] Esta investigación fue adelantada en las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Colombia) por el CEPI (Centro de Estudios Políticos e Internacionales) y su Grupo de Estudio GIS de Investigaciones en Seguridad.

Este estudio presenta las tendencias más recientes en políticas de seguridad ciudadana y modernización de la policía en el mundo. El interés por estos temas ha sido escaso entre los académicos en América Latina a pesar de la preocupación creciente de sus ciudadanos por los problemas de inseguridad que los aquejan diariamente. La desproporción entre la enorme producción académica mundial en la materia y el interés muy puntual de un puñado de investigadores latinoamericanos resulta, al mismo tiempo, sorprendente y poco halagüeña para poder proponer e implementar en el futuro reformas y cursos de acción efectivos. Por esta razón los autores abren con este libro el abanico de opciones y perspectivas en el estudio de la seguridad ciudadana y la policía contribuyendo con un análisis comparado internacional.

Autoridades nacionales y locales; administradores públicos y asesores gubernamentales; profesionales de la seguridad; miembros de los cuerpos de policía; gremios y asociaciones de comerciantes; profesores, investigadores y estudiantes en las diversas ramas de las ciencias sociales, la criminología, la equística y la gestión pública y urbana podrán contar con un panorama amplio de los debates y las transformaciones alrededor de las políticas de seguridad ciudadana y el rol de la policía en su desarrollo e implementación. En este libro el lector encontrará una variada gama de temas contemporáneos como el crimen transnacional, las nuevas políticas de seguridad ciudadana, la reforma de las policías en el mundo, la seguridad privada, la seguridad local, además de diagnósticos sobre la labor y la eficiencia de la policía en América Latina y Colombia.

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653