

Seguridad Pública

y Derechos Humanos

► **Perspectivas Internacionales, lecciones para México**

Relator: Jorge Rebolledo Flores

*Relatoría del Seminario de septiembre de 2003,
auspiciado por:*

WOLA

Oficina en Washington
para Asuntos Latinoamericanos

Centro Prodh

Centro de Derechos Humanos
"Miguel Agustín Pro Juárez"

CDHDF

Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal

México, D. F.

Junio de 2004

Índice

Acerca de las organizaciones convocantes	5
Agradecimientos	6
Introducción	7
Palabras de bienvenida	9
Panel 1. <i>¿Seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana?</i>	13
Panel 2. <i>Seguridad pública: expresiones internacionales</i>	24
Panel 3. <i>Seguridad ciudadana: retos para México</i>	38
Anexo I. <i>Programa de la conferencia</i>	44
Anexo II. <i>Expertos internacionales</i>	46



Acerca de las organizaciones convocantes

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro que promueve el respeto a los derechos humanos, la democracia y la justicia social y económica en América Latina y el Caribe. Fundada en 1974 por una coalición de líderes de la sociedad civil y religiosa, WOLA trabaja con organizaciones no gubernamentales y funcionarios de gobiernos en todo el hemisferio. Por medio de su *Programa de Seguridad Ciudadana*, WOLA monitorea la asesoría o asistencia que brindan instancias internacionales a las fuerzas policiales y la conducta de éstas en Latinoamérica y el Caribe, además tiene como fin hacer que los temas de reforma en seguridad pública sean más accesibles a las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, proporciona asistencia técnica y realiza proyectos en materia de seguridad ciudadana con organizaciones no gubernamentales en varios países de la región.

El Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. (Centro Prodh), es una organización civil que busca contribuir, desde la defensa y promoción de los derechos humanos y formulación de propuestas de políticas públicas, a la construcción de condiciones estructurales que garanticen a la sociedad el goce y ejercicio equitativo de la totalidad de los derechos humanos en una realidad de diversidad. Fue fundado en 1988 por la orden religiosa de la Compañía de Jesús en México y cuenta con estatus consultivo Roster ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y con acreditación formal ante la Organización de los Estados Americanos.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones prioritarias son las de defender, vigilar, promover, estudiar y difundir los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los más altos estándares de la materia en el ámbito internacional, así como combatir toda forma de discriminación y exclusión que se derive de un acto de autoridad que atente contra la dignidad de cualquier persona o grupo social.

Agradecimientos

El siguiente reporte está basado en las ponencias de la conferencia: "Seguridad pública y derechos humanos: perspectivas internacionales, lecciones para México", auspiciada por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Esa conferencia se realizó en la Ciudad de México los días 26 y 27 de septiembre de 2003.

Deseamos agradecer la contribución valiosa de todos los participantes, en particular a aquellos que viajaron desde distintos puntos del hemisferio para compartir en este foro sus experiencias y los resultados de sus investigaciones.

Sus nombres son citados a lo largo de este texto; el programa de la conferencia y una lista de los oradores se encuentran en los anexos 1 y 2 al final del informe.

La conferencia no hubiera sido posible sin el apoyo generoso de las fundaciones Tinker y Hewlett, y por ello estamos profundamente agradecidos.

Un agradecimiento especial merecen los miembros de los equipos de trabajo que colaboraron en la organización de la conferencia: Rachel Neild, Laurie Freeman, Gaston Chillier y Gabi Kruks-Wisner, de WOLA; Edgar Cortez, Thalía Vega y Jesús González del Centro Prodh, y Rocío Culebro y Miguel Moguel de la CDHDF.

Por último, expresamos nuestra gratitud a Jorge Rebolledo, quien elaboró este informe.

Introducción

En los últimos años, el aumento de los índices delictivos en la Ciudad de México, el fracaso de la Policía para enfrentar eficazmente el incremento del crimen y los problemas endémicos de corrupción policial, la complicidad con el delito y los abusos han generado entre la ciudadanía una gran sensación de inseguridad. Como resultado de este fenómeno, la sociedad centró sus demandas a las instituciones de seguridad pública, y reclamó acciones concretas y efectivas de combate a la delincuencia. Sin embargo, no existe un consenso en las medidas que constituyan estrategias efectivas para confrontar el crimen. Por un lado, algunos sectores demandan el endurecimiento de las penas para los criminales. En general, estos mismos abogan por el aumento de poderes a la Policía para investigar y prevenir los crímenes. Mientras tanto, otros sectores sostienen que una política eficaz de prevención del crimen sólo puede tener éxito si se llevan a cabo reformas estructurales que conduzcan al sistema policial a la rendición de cuentas de su labor y con ello sea más transparente.

La decisión tomada por el gobierno de la Ciudad de México en octubre de 2002 de contratar los servicios del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, como asesor en materia de seguridad y prevención del delito desató la discusión y el debate público. En aquel momento, se centró en la viabilidad de aplicar la política de “tolerancia cero” de la ciudad de Nueva York en un escenario muy diferente, como es el de la Ciudad de México. Respondiendo a estas preocupaciones, el Gobierno del Distrito Federal argumentó que las recomendaciones de Giuliani serían adaptadas a la realidad de la Ciudad de México y que también analizarían otros modelos.

Sin embargo, no hubo una evaluación sistemática de otras experiencias relevantes. Asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal elaboró un proyecto de Ley de Cultura Cívica, aprobado en mayo de 2004 y que contiene muchos elementos de la política de “tolerancia cero”, como son el fortalecimiento de la ley de alteración del orden público y el incremento de las penas para faltas menores, tales como orinar en la vía pública, arrojar basura, vandalismo, entre otras. Fue así que el modelo establecido en Nueva York influyó las políticas para confrontar la inseguridad en la Ciudad de México.

Mientras se ha dado una atención considerable al incremento de las penas y al poder de la Policía para detener a sospechosos, no se ha prestado mayor atención a la necesidad de crear reformas para aumentar los controles sobre la Policía. Por ejemplo, las reformas institucionales del Departamento de Policía de Nueva York que proveyeron la base para la política de “tolerancia cero” fueron ignoradas en el debate público y esto mismo ha sucedido con las propuestas hechas al Gobierno del Distrito Federal.

Muchas inquietudes han surgido acerca del impacto que tendrá sobre los derechos humanos el método “tolerancia cero” al estilo de Nueva York y la adopción de la Ley de Cultura Cívica en la Ciudad de México. Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos han comenzado a involucrarse en la problemática de la seguridad pública y de las fuerzas policiales, tratando de contribuir al debate mediante el aporte de análisis agudos y propuestas eficaces. Las organizaciones pretenden asegurar que en la discusión sobre el tema de la seguridad pública se consideren diversas políticas públicas que garanticen la vigencia y el respeto a los derechos humanos como parte del debate público.

Con este propósito, el 26 de septiembre de 2003 se llevó a cabo en el Distrito Federal el foro “Seguridad pública y derechos humanos: perspectivas internacionales, lecciones para México”, convocado por WOLA, el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el que participaron expertos y académicos nacionales e internacionales. A continuación encontrará los temas más importantes planteados en las presentaciones. Esperamos que este documento sea de utilidad para enriquecer el debate y ofrecer a todos aquellos involucrados y afectados de alguna manera -sociedad civil, funcionarios públicos e instituciones del Estado, medios de comunicación, grupos empresariales, académicos, y demás- información sobre otras experiencias que puede resultar útil en sus esfuerzos para abogar por políticas eficaces de seguridad y de prevención del crimen y por reformas policiales exitosas.

Así como la celebración de elecciones libres y limpias se convirtió en el tema central para la democratización de México en los años noventa, la seguridad pública y la necesidad de profundas reformas policiales formarán parte de los temas decisivos para la consolidación de la nueva democracia mexicana. La sociedad civil mexicana está movilizándose alrededor de estos temas de una manera sin precedentes. El 27 de junio de 2004, un cuarto de millón de personas participaron en una marcha -la mayor manifestación en la historia reciente del país- en el centro de la Ciudad de México y protestaron pacíficamente contra el crimen y la incapacidad de las autoridades para resolverlo. Las organizaciones de derechos humanos tienen un papel importante que cumplir en la construcción de políticas públicas de seguridad y de reformas policiales mediante la insistencia de que el éxito de cualquier política está sujeto al respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho.

Bienvenida

El maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, al abordar el tema de los altos índices de inseguridad en la Ciudad de México, evocó la aplicación -hace 20 años- del modelo económico que prometía dar un gran impulso al desarrollo económico. Sin embargo, con el paso de los años, este modelo ha provocado una mayor concentración de la riqueza, mientras que la pobreza se ha multiplicado. En el plano social, los índices de violencia y conflictividad han aumentado de forma considerable. Según el maestro Álvarez Icaza Longoria, el problema de la inseguridad está estrechamente ligado al modelo de desarrollo adoptado hace 20 años y no puede ser disociado de éste, tratándolo como un mero tema de bandidos. Destacó la necesidad de buscar soluciones a estos problemas, que vayan más allá del corto plazo.

En este sentido debe resaltarse que las iniciativas de la autoridad en materia de seguridad pública están fundadas en una invitación a la ciudadanía a respetar la ley, y a la construcción de una cultura de la legalidad. Lo anterior hace imperativo que el gobierno de la ciudad observe también un máximo cumplimiento de la ley. Además, debe hacerse hincapié en que intentar separar la seguridad pública de los derechos humanos es un falso debate y es precisamente el respeto a la legalidad el componente principal del respeto a los derechos humanos.

De igual forma, el presidente de la CDHDF destacó la importancia de compartir experiencias exitosas internacionales de convivencia entre ciudadanos y Policía, ya sea en Estados Unidos o en América del Sur. Desde la lógica de la seguridad ciudadana se desprende el tema básico de la corresponsabilidad: la seguridad no es un asunto que le corresponde sólo a la autoridad, también es clave la participación ciudadana. La sociedad, por medio de un ejercicio maduro y democrático, interviene en su entorno inmediato, no solamente denunciando sino aportando soluciones a los problemas y contribuyendo a la integración de su comunidad.

Para el caso de México y, en particular para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es muy importante trabajar con organizaciones de derechos humanos a nivel internacional y contribuir con la autoridad señalando las experiencias exitosas, para coadyuvar y buscar la participación y el consenso de todos los actores en el diseño de políticas de Estado en materia de seguridad pública. En términos simples podemos afirmar que estamos ante un problema común que busca soluciones comunes.

Por su parte, Joy Olson, directora ejecutiva de WOLA, al abordar el tema de las experiencias latinoamericanas y el papel de la organización que representa, destacó que desde su fundación en 1974, WOLA ha monitoreado la asistencia policial tanto internacional como estadounidense a los países de América Latina y el Caribe, y

ha encabezado los esfuerzos de la comunidad de derechos humanos para eliminar la asistencia estadounidense para la adopción de prácticas policiales o militares represivas.

Los procesos de paz y las transiciones políticas en Centroamérica durante los años ochenta y noventa, dieron pie a varias reformas en las funciones relativas a la seguridad pública, la desmilitarización de la seguridad interna, la profesionalización de las fuerzas policiales y el incremento de la responsabilidad democrática en las políticas referentes a asuntos de seguridad. WOLA empezó a monitorear estos procesos de cambio en El Salvador, Haití, y Guatemala, donde se pusieron en marcha procesos de reforma a gran escala, los cuales han recibido un apoyo significativo de los Estados Unidos y de la comunidad internacional. Centroamérica y Haití -como ninguna otra región- han sido terrenos de prueba para la asistencia internacional dedicada a llevar a cabo reformas en materia de seguridad después de superado un conflicto armado.

Mientras WOLA observaba la evolución de la reforma policial en la región, creció la convicción de que la consolidación, a largo plazo, de la Policía como una institución democrática, profesional, efectiva y apolítica, depende del desarrollo de una amplia participación ciudadana y un apoyo firme a las reformas de los sistemas de seguridad pública. Los procesos de reforma se llevan a cabo en el marco de un aumento pronunciado de la criminalidad, y se ven enfrentados a la continua resistencia y a los desafíos que plantean amplios sectores de la sociedad, que se limitan a proponer recetas de *mano dura* como única solución al problema. Sin una decidida colaboración de las organizaciones nacionales en las reformas policiales, estos procesos se pueden hundir fácilmente. Con el fin de apoyar a las organizaciones sociales de la región que están intentando comprometerse con temas de seguridad, WOLA lanzó su Programa de Seguridad Ciudadana, cuyo propósito es promover que los temas de reforma en seguridad pública sean más accesibles a las organizaciones de la sociedad civil.

Con el advenimiento de los procesos de paz en Centroamérica se evidenció el importante papel de la sociedad civil en las reformas democráticas de la Policía. En este contexto se pudo constatar que la consolidación de una Policía neutral, profesional y respetuosa de los derechos humanos requería la participación activa de la sociedad en la definición de políticas de seguridad y en la protección de los derechos humanos. El desafío para las organizaciones de derechos humanos en América Latina es dar respuesta a las demandas políticas de *mano dura* que, como consecuencia del aumento de los índices de criminalidad, han surgido en toda la región y que representan una seria amenaza a los derechos humanos de las personas y a la vigencia plena del Estado de Derecho.

En el contexto actual de México está surgiendo un debate muy importante sobre la necesidad de reformular y confrontar la actuación de la policía y la seguridad pública. Sin embargo, es necesario que las distintas estrategias de reforma y profesionalización policial tomen en consideración el desarrollo de políticas públicas

que ubiquen a los derechos humanos como eje central, e incluyan la participación de todos.

Edgar Cortez Morales, director del Centro Prodh reconoce que la inseguridad pública es una de las preocupaciones permanentes de los ciudadanos. En los últimos años, las encuestas indican que este asunto ocupa uno de los primeros lugares; sin embargo, existe el riesgo de que tal fenómeno se empiece a percibir como un problema sin solución. A ello se suma la visión unilateral y reduccionista que contempla como única alternativa la *mano dura*: más policías, más cárceles, leyes más severas, etcétera.

En este sentido debe señalarse que el tema de la seguridad pública y la búsqueda de alternativas es un debate muy vivo en América Latina. Nuevas perspectivas enriquecen y hacen mucho más complejos el análisis y el diagnóstico de la seguridad pública. Lo anterior resulta muy importante para México, pues con excepción de la participación de algunos especialistas y académicos, la discusión sobre el tema es muy pobre. Por otro lado, los medios de comunicación privilegian una sola visión del tema y no a diversas visiones que permitan a los ciudadanos participar y debatir de manera informada y apoyados por expertos. En la actualidad mexicana uno de los objetivos por los que se debe trabajar en materia de seguridad pública es diversificar y enriquecer el debate.

Frente al tema de la seguridad se deben realizar nuevas aproximaciones teóricas y se debe plantear que más allá de los conceptos que privilegian el cuidado y la continuidad de regímenes políticos concretos, la meta de la seguridad es la vida y la dignidad de las personas. Tal es el caso de la seguridad ciudadana que incorpora aspectos de carácter social y económico.

Lo relevante es diversificar el debate, comenzar a hablar de la seguridad ciudadana y romper la dicotomía entre seguridad pública y derechos humanos para lograr su conciliación. Hablar de seguridad pública es hablar de un derecho humano donde no hay contradicción. La pregunta es, ¿cómo garantizar este derecho y vivir sin amenazas y con las condiciones adecuadas para desarrollar nuestro potencial con el uso pleno nuestra dignidad como personas y sociedad?

Es preciso enfatizar que la seguridad pública no es un asunto exclusivo de la autoridad, sino que requiere de la participación ciudadana; hoy, muchas familias viven con miedo y es vital revertir esa situación. El tema sustantivo es cómo reducir ese temor.

En este sentido debe señalarse que, en México, el cuestionamiento a las medidas que aumentan la discrecionalidad de las policías o que proponen soluciones represivas ha servido para cuestionar la labor de defensa de los derechos humanos, aduciendo que este trabajo se convierte en última instancia en “defensa de delincuentes” y no se preocupa por los derechos de los ciudadanos honestos. Por ello, al abordar este tema, es necesario asegurarnos de cuál es el concepto que

mejor identifica el problema. En opinión de Edgar Cortez, éste debe ser el concepto de seguridad ciudadana, entendida “como la protección que debe brindar el Estado a las personas respetando sus derechos y libertades fundamentales” y no así el de seguridad pública. La razón es que el primero coloca a la persona y no al Estado como el centro de la seguridad.

En el análisis del problema de la seguridad ciudadana se debe llegar a determinar el grado de erosión de los niveles de convivencia ciudadana que genera la inseguridad. Más allá del mero tema criminológico, esta tarea comprende el diagnóstico de la realidad económica y socio-cultural. El trabajo en materia de seguridad debe plantearse como la reconstitución del tejido social y de las estrategias de seguridad ciudadana como métodos preventivos e integrales. De esta manera, la Policía podrá ser considerada como una institución que contribuye a la reconstitución de la convivencia comunitaria.

Conceptos de Seguridad

La **seguridad nacional** tiene como objetivo la protección de la integridad del Estado -tanto política como geográfica- contra las amenazas que emanan del exterior y, en circunstancias excepcionales claramente definidas y circunscriptas por ley, de graves hechos de conmoción interior que amenacen seriamente la integridad del estado.

La **seguridad pública** es la definición más tradicional de la función policial, que consiste en la imposición del cumplimiento de la ley, seguridad en espacios públicos, prevención del crimen y otros servicios provistos por la policía. Usualmente, la definición tradicional de seguridad enfatiza el cumplimiento de la ley con un fin disuasorio. En algunos casos, las definiciones de seguridad pública pueden ser bastante conservadoras, son definidas por las instituciones del estado solamente e incluyen elementos fuertes de control social.

El concepto de la **seguridad ciudadana** emergió primeramente en América Latina como una forma de desafiar la noción de seguridad pública en la cual el estado definía el bien público protegido. El concepto de seguridad ciudadana es usado para enfatizar que la función policial debe proveer un servicio a la gente, que debe haber un diálogo entre ciudadanos y funcionarios del estado y una mayor participación de las comunidades protegidas en la definición de las prioridades respecto de la seguridad y en el desarrollo e implementación de iniciativas locales de prevención del crimen. El concepto de seguridad ciudadana no abandona la represión del crimen –siempre habrá necesidad de investigar delitos y arrestar delincuentes- sino que expande la participación en los procesos decisorios y enfatiza la necesidad de incrementar los esfuerzos de la prevención junto al uso de los poderes represivos más enfocadamente.

Profundizar en el debate sobre la seguridad pública lleva sin duda a discutir, matizar, conceptualizar y diferenciar los aspectos que la componen.

Rachel Neild, de WOLA, en una primera aproximación, afirmó que la seguridad es un término muy amplio. Por esta razón, debe explorarse también el concepto de seguridad nacional y diferenciarlo del de seguridad pública, y del de seguridad ciudadana, examinando para ello algunos ejemplos en el ámbito internacional.

La concepción clásica de la seguridad nacional se enfoca en la protección de la soberanía y el resguardo de la integridad del Estado frente a amenazas exteriores. La famosa doctrina anticomunista, ligada a este tema, pervirtió la delimitación entre seguridad interior y exterior con las consecuencias nefastas que provocaron abusos masivos a los derechos humanos en América Latina.

Uno de los logros importantes de la transición a la democracia y los procesos de paz en Centroamérica consistió en prohibir la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública o interna de los países. Es interesante ver que en México existe una tendencia opuesta a la militarización de la seguridad interior, sobre todo en el sur del país, donde existen conflictos internos y una lucha antinarcóticos.

No obstante, seguimos experimentando la herencia de órganos de seguridad interna con estructuras y concepciones militarizadas. Hoy en día, tanto en América Latina como a nivel global, y como resultado del énfasis sobre la lucha contra el terrorismo, afrontamos nuevas definiciones para el concepto de seguridad nacional. Éstas incluyen las actividades terroristas que se amplían hacia una gama de dinámicas sociales y económicas que son vistas como las raíces del terrorismo.

Las nuevas definiciones de seguridad nacional contemplan el crimen transnacional, el tráfico de drogas, de armas, de humanos, la migración descontrolada, el daño ambiental y la pobreza. El gran peligro subyace en no poder distinguir entre las competencias de las distintas fuerzas de seguridad frente a las diversas amenazas. Lo anterior hace imperativo definir por ley las competencias de los diversos cuerpos de seguridad. Especial cuidado merece el ámbito de su actuación (nacional y local) y su capacidad institucional y operativa.

En este sentido, un ejemplo que sirve como perfecta referencia sobre los diversos ámbitos e implicaciones del concepto de seguridad lo ofreció Álvaro Camacho, profesor de sociología de la Universidad de los Andes, cuando habló del tema de la seguridad en Bogotá, Colombia.

Como es bien conocido, Colombia vive una situación de crisis nacional, de guerra interna, pero en el que se han producido algunos de los experimentos más interesantes y prometedores en términos de prevención y de seguridad pública a nivel municipal. El país libra una guerra, creciente, que se traduce en el incremento de asesinatos políticos. Hoy por hoy, 18 por ciento de los homicidios cometidos en Colombia se deben a la confrontación política. Esto es importante, pues en los últimos dos años ha habido intentos de urbanizar la guerra.

Por otro lado, Colombia se ha caracterizado, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, por el desarrollo del narcotráfico en su fase más criminal. La exportación de cocaína hacia los mercados internacionales implicó la formación de carteles muy violentos, que una vez desmantelados se han convertido en pequeñas organizaciones, que si bien pueden ser menos peligrosas, aún están presentes en la sociedad colombiana. Debe señalarse, además, que la

descentralización de las operaciones de la droga ha desregulado el mercado -principalmente el mercado de la muerte- que estos carteles habían institucionalizado.

Como respuesta a estos dos retos el Estado y el actual presidente desarrollaron lo que se denomina *política de seguridad democrática* con fundamento en un componente internacional: *el plan Colombia*. Éste se inició con el apoyo militar de los Estados Unidos como una lucha antinarcoóticos, pero luego, se convirtieron en una lucha contrainsurgente.

Por otro lado, a partir de 1997 el país entró en una crisis socio-económica muy aguda y todos los indicadores sociales han experimentado retrocesos: 60 por ciento de la población está por debajo de la línea de la pobreza y 25 por ciento por debajo de la línea de la miseria. Las políticas de ajuste estructural se han traducido en reformas laborales que hacen al empleo más precario, con el consiguiente crecimiento del informal y con tasas de desempleo muy altas.

Sin embargo, y aún ante este panorama negativo, Bogotá experimenta un proceso de reducción sistemática y permanente de la tasa de homicidios y de los delitos que la Policía considera como los de mayor impacto social, como son los asaltos bancarios, el robo a residencias, los atracos callejeros, entre otros. En 1994, Bogotá tenía una tasa de 79.9 por ciento de homicidios, mientras que hoy sólo registra 28.4 por ciento. Es decir, de ser en el pasado la ciudad más violenta de América Latina, ahora ocupa el lugar 12 entre 20 ciudades del hemisferio. Varios elementos pueden explicar tan interesante fenómeno. En primer lugar, entre 1993 y 1995 se inició un descenso en la tasa nacional delictiva, el cual Bogotá siguió también. Sin embargo, la curva nacional volvió a ascender, mientras que la de Bogotá continuó bajando. Todo parece indicar que la dinámica delincencial en Bogotá es distinta e independiente a la del país, aunque aquellos intentos de urbanizar la guerra han tenido un impacto. Se ha planteado la hipótesis de la teoría económica del crimen en torno a la aplicación dura de la ley como una forma de reducción de las tasas delictivas, pero, si bien la Policía ha mejorado su gestión, parece que más allá de la *tolerancia cero*, las políticas emanadas de planes preventivos integrales de convivencia poseen mayor éxito.

Otra teoría se refiere a las causas objetivas que explican las tendencias al incremento de la criminalidad con base en la miseria, la pobreza y el desempleo. Esto es cierto para explicar el nuevo repunte de la curva nacional delictiva colombiana, sin embargo en la realidad de Bogotá, a pesar de las altas tasas de desempleo y de pobreza, se registra un descenso de este problema, lo que indicaría que la relación aquí no es tan directa y automática.

Álvaro Camacho sostuvo que el problema se remite a las políticas públicas que tienen notable incidencia en este fenómeno. Un rasgo inédito de Bogotá es que desde 1994, con la llegada de Antanas Mockus como alcalde de la ciudad, se ha dado una continuidad en la administración del Estado y, sobre todo, en lo referente a las políticas de seguridad, lo que ha permitido desarrollar programas y medidas preventivas. En Bogotá se ha privilegiado sistemática y permanentemente la tarea

pedagógica en los programas de cultura ciudadana que buscan una obediencia voluntaria a la norma, mayor respeto a la ley, y el adecuamiento de esta y las normas a la conducta ciudadana.

Otros aspectos también contemplados incluyen el cierre de establecimientos expendedores de alcohol a partir de la una de la mañana junto con políticas muy activas de desarme. Esto ha contribuido a una reducción del 14 por ciento de los delitos. Sin embargo, a criterio de Camacho, fue fundamental la decisión del alcalde de asumir, junto con un consejo de seguridad y una oficina especializada, la política de seguridad y convivencia que tradicionalmente era una tarea policial. De igual manera el alcalde ha establecido un programa de recolección, sistematización y graficación de delitos, con mapas que llegan a niveles barriales de manera que es posible detectar las horas y los sitios de ocurrencia de los principales delitos. Los mapas y la información se da a conocer a la ciudadanía. Asimismo, estos datos se entregan al consejo de seguridad y son presentados ante los 20 comandantes de Policía de la ciudad. Mes tras mes se muestra la cifra, se evalúa el comportamiento y se llama la atención de aquellos que no han podido reducirla.

Debe destacarse que simultáneamente se ha fortalecido a la Policía metropolitana, proceso que en Colombia no es fácil de llevar a cabo, pues la Policía forma parte del Ministerio de Defensa. Esto implica no sólo una estructura militarizada sino una jerarquía muy rígida y vertical que promueve la obediencia de los comandantes de Policía ante sus superiores y no a sus alcaldes (quienes son los jefes de Policía). El fenómeno es interesante al percibir que las últimas administraciones han logrado una magnífica complementariedad entre el alcalde y la Policía al intentar que los comandantes de esta institución ejerzan sus funciones al menos durante el periodo gubernamental del alcalde en turno.

Por otra parte, se iniciaron procesos de modernización del centro automático de despacho -la línea telefónica por la que se solicita la intervención de la Policía- y los puestos callejeros de Policía, llamados comandos de acción inmediata, han sido reforzados y modernizados, haciendo posible que en la zona donde se encuentran ofrezcan a la ciudadanía una sensación de seguridad. Para reforzar estas medidas se han realizado cursos de capacitación sobre derechos humanos y educación cívica para los policías en diversas universidades, buscando facilitar la relación del policía con el ciudadano. Además, se destacan dos programas que involucran a la ciudadanía y que fueron diseñados por la Policía: *La escuela de seguridad* y *El frente local de seguridad*, que tratan de fomentar en el ciudadano la cultura de la denuncia. También debe resaltarse que el proceso de urbanización de la guerrilla motivó a la alcaldía a fomentar la resistencia civil y llamó a la ciudadanía a enfrentar las amenazas terroristas a partir de la acción colectiva. Complementan estas políticas el incremento de un número mayor de policías en la calle que antes cumplían funciones burocráticas (Bogotá cuenta con 10,500 policías para siete millones de habitantes, y ocupa un lugar muy bajo en las estadísticas internacionales de policías por 100 mil habitantes).

Cualquier política pública que tenga la pretensión de ser democrática transita por la reivindicación de los derechos de los policías. Reformas policiales exitosas -como la realizada en Colombia en 1993- comprenden el establecimiento de incentivos para ascender, obtener mejores ingresos y el establecimiento de políticas de dotación de vivienda, una caja de ahorros, de pensiones, etc. De igual forma, es preciso movilizar a la opinión pública para que la sociedad perciba a la Policía de una nueva forma y se deben iniciar políticas de depuración de elementos corruptos. Esto último no sólo mejora a la institución cualitativamente, sino que además manda un mensaje al policía en el sentido de la confianza de sus superiores y la erradicación de la sospecha de corrupción entre ellos.

Álvaro Camacho señaló que en Bogotá se ha establecido un programa similar a la teoría de las *ventanas rotas*, pero sin las particularidades de la *tolerancia cero*. Se trata de recuperar el espacio público y ofrecer una gran inversión para mejorar las vías de transporte público, parques, etc. Esto ha contribuido a la reducción de la tasa delincencial y sobre todo ha elevado el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía de Bogotá, así como su percepción de una ciudad más segura.

Lecciones de Bogotá

Bogotá logró reducir las tasas de homicidio y otros delitos de alto impacto social a pesar de una guerra interna, altos índices de narcotráfico, y un alto y constante nivel de pobreza y desempleo, implementando las siguientes prácticas:

1. La continuidad en las políticas de seguridad por parte de la administración de la ciudad
2. Una tarea pedagógica sistemática y permanente dentro de programas de cultura ciudadana que buscan una obediencia voluntaria a la norma y mayor respeto a la ley;
3. El cierre de establecimientos expendedores de alcohol a partir de cierta hora;
4. Políticas de desarme muy activas;
5. El diseño y dirección por parte de las autoridades civiles (alcalde y consejo de seguridad) de las políticas de seguridad y convivencia, tradicionalmente a cargo de la policía;
6. Creación de un programa de recolección, sistematización, y graficación de delitos que es difundida públicamente para evaluar el comportamiento de la policía;
7. El fortalecimiento de la policía municipal y una complementariedad funcional entre alcalde y policía;
8. Procesos de modernización del centro automático de despacho, la línea telefónica por la que se solicita la intervención de la policía, los puestos callejeros de policía, y “comandos de acción inmediata”;

9. Cursos de capacitación para los policías sobre derechos humanos;
10. Educación cívica buscando facilitar la relación del policía con la ciudadanía;
11. Programas educativos para la ciudadanía diseñados por la policía que pretenden fomentar la cultura de la denuncia;
12. Incremento del número de policías en la calle (reasignados de funciones burocráticas);
13. Recuperación del espacio público a través de una gran inversión en mejoramiento de vías, transporte público, parques, etc. para dar a la ciudadanía un sentimiento de pertenencia a Bogotá y incrementar las percepciones de que es una ciudad segura;
14. La reivindicación de los derechos de los policías a través de incentivos para ascender y obtener mejores ingresos, y la implementación de políticas de dotación de vivienda, una caja de ahorros, y pensiones.

Gustavo Palmieri, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, profundizó sobre el referente de la *tolerancia cero* argumentando que si bien es común que se contraponga el concepto de seguridad pública o ciudadana a las políticas de ley y orden, no debe existir una tensión entre orden y derecho, entre obligaciones y libertades, sino entre los diferentes modos de resolver los conflictos de derechos que surgen en un gobierno o sociedad. El dilema radica en la divergencia entre las formas que se adoptan para resolver modos de resolución acordes con la democracia y modos de resolución con prácticas autoritarias. Generalmente, la seguridad ciudadana se asocia a democracia, así como orden público y ley se ligan a prácticas autoritarias.

Este panelista sostiene que el concepto de democracia planteado en el marco de la seguridad pública no es revolucionario sino que es tradicional de la democracia liberal. En este sentido, si el concepto de seguridad ciudadana permanece lejano de lo que pasa en nuestra sociedad es porque éstas se encuentran distantes aún de la democracia tradicional liberal.

El caso argentino sirve para ilustrar lo anterior y para comparar, además, los resultados del combate al crimen tras la adopción de modelos inspirados por las políticas de ley y orden o de orden público y las políticas más democráticas o de seguridad ciudadana. En ambos casos la comisión de delitos se ha incrementado, los homicidios dolosos perpetrados en la provincia de Buenos Aires registran un incremento de 18 por ciento, 40 por ciento los robos con armas, 30 por ciento los delitos contra la propiedad. Sin embargo, existen diferencias notorias entre una y otras políticas. Por ejemplo, el incremento de policías y civiles muertos en enfrentamientos es mucho mayor durante los momentos de políticas de ley y orden. La paradoja de las políticas de orden público subyace en el respeto a la ley y la cancelación de derechos, es decir, hay un orden legal sin derechos.

En contraste, en la visión de seguridad ciudadana aparece fundamentalmente una serie de servicios urbanos, municipales, judiciales y policiales que hacen énfasis en la inseguridad y el delito. La seguridad ciudadana implica acciones concretas y proactivas para la protección de los derechos y sobrepasa las visiones garantistas que se preocupan únicamente de las restricciones que el Estado debe tener en el ejercicio de su poder punitivo. Es por ello que no se puede reducir el debate de *mano dura vs. mano blanda* o de respeto o no respeto a las garantías. Además de las garantías, una política de seguridad ciudadana necesita políticas activas de reducción del problema.

Con referencia a la igualdad ante la ley debe hacerse mención de que las políticas de ley y orden avanzan de tal manera que están rompiendo la igualdad ante la ley de los ciudadanos. Algunas medidas autorizan en ciertas condiciones a reprimir a determinados sectores. Sin embargo, sostener que la única política democrática es la que restringe al poder represivo del Estado es olvidar que las políticas de seguridad implican siempre un cierto grado de discrecionalidad, aun siendo legales. La administración de esa discrecionalidad no se encuentra en la ley; al mismo tiempo, la prevención del delito implica actuar sobre algo que no es delito. Es decir, las políticas de ley y orden amplían las cuestiones de delito a circunstancias que no son delito.

Lo anterior plantea preguntarse: ¿hay algo más allá de la legalidad y la administración? Dos ejemplos ilustran de buena forma lo anterior: las policías consensuadas y las policías militarizadas.

- a) La Policía de consenso tiende a tener una buena relación con la comunidad, los delitos se denuncian y la Policía cuenta con mayores elementos para consignar a los delincuentes, desarrollándose un círculo virtuoso al existir la percepción de efectividad.
- b) Las policías militarizadas, por su parte, toman el territorio como si fueran un ejército de ocupación, por lo cual la relación con la ciudadanía es muy lejana, no se denuncian los delitos y, cuando esto ocurre, no existe la información para consignar a los delincuentes. Así, la Policía construye una relación con el delincuente en lugar de atraparlo. La relación de la Policía empieza a darse con el delincuente, no con la comunidad. Ésta es la Policía que no tiene habilidades para tratar con un ciudadano pero sí con un sospechoso.

Las políticas de seguridad ciudadana implican políticas de control de las instituciones de seguridad, pero no pueden limitarse a eso. Si existe una política militarizada hacia un sector, una política de control de abusos va a generar tal nivel de tensión que terminará siendo inútil. Si la comunidad no tiene mecanismos serios de gobierno sólo está sometida a las políticas de seguridad o del poder central. La comunidad debe tener la capacidad de decidir sobre las políticas que se aplican para evitar violaciones y reclamar sobre su seguridad. Con los principios de ley y orden se está arrasando con los de las instituciones democráticas en América Latina. La prisión preventiva, la justicia y las modificaciones a la ley no han llevado a reducir el delito.

El discurso entonces enarbola la idea de que es necesario hacer algo frente a la inseguridad y con ello la justificación a la violación de los derechos humanos es más latente.

Gustavo Palmieri afirmó que la Policía comunitaria debe basarse en la consulta y cercanía con la comunidad. Sin embargo, esta estrategia debe conceder también capacidad a la comunidad para decidir sobre el tema, es decir, los civiles tienen autoridad en cuestiones policiales.

Por último, Palmieri abordó las inquietudes en torno a los retenes que tratan de prevenir asaltos en el transporte público y la aplicación del “alcoholímetro”, y explica que en todos los países la Policía tiene la facultad de detener y revisar como medida de prevención. No obstante, en muchas ocasiones, esta actividad es aprovechada para conseguir otro tipo de información. El problema estriba en si la Policía tiene otros mecanismos de control, o en ausencia de éstos simplemente instala retenes en toda la ciudad. En el mismo sentido deben estudiarse las revisiones a los sospechosos con base en el uso de estereotipos. Se destaca que una Policía con información trabaja poco con estereotipos -que apuntan a los sectores más vulnerables de la población- el blanco de las políticas de *mano dura*.

Por su parte, Ernesto López Portillo, del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), con sede en la Ciudad de México, afirmó que la discusión de los conceptos es mucho más importante de lo que parece. Cuando no la considera así es precisamente por una falta de discusión de los conceptos y la carencia de un debate teórico sostenido. Los conceptos construyen una forma de ver el mundo, el lenguaje es un factor organizador de la sociedad. Sin embargo, no todos construimos el lenguaje y los valores que organizan una sociedad.

Es decir, suponer que el concepto de seguridad nacional o de las otras seguridades es irrelevante, deriva en hacer a un lado una discusión fundamental. Por ejemplo, cuando el Centro de Investigación y Seguridad Nacional de México (Cisen) dice que la agenda de la seguridad nacional contempla al narcotráfico, grupos subversivos, crimen organizado, corrupción, terrorismo, inseguridad pública, ingobernabilidad, desigualdad social, proliferación armamentista, estabilidad económica, desigualdad social, demografía, ecología y de salud, lo difícil es establecer un tema que no sea de interés. En el fondo, el peligro que subyace en esta visión es que las estrategias de intervención del Estado para proteger la seguridad nacional simplemente son ilimitadas. Lo que vemos es un supuesto interés protegido cuyo contenido es de tal naturaleza que no fija sus límites, sino que, precisamente, en sentido inverso, propone la ausencia de los límites.

Este enfoque no sólo existe en México respecto de la seguridad nacional sino también en relación con la seguridad pública, donde hay una tendencia a escalar los conceptos de tal manera que colonizan otras áreas y, al mismo tiempo, pierden la capacidad de ser claramente entendidos. La consecuencia de esto es que también se pierde la capacidad de identificar con precisión a los responsables relacionados con el concepto que se discute. En una operación profundamente desafortunada

el legislativo incluyó en la ley de seguridad pública que los responsables de la seguridad son todos: Policía, Ministerio Público, jueces, entre otros. Además se entiende que cualquier acción, programa o política que realice alguna autoridad de salud, educación o protección del medio ambiente, por ejemplo, pretende capacitar, desarrollar y formar a una sociedad imbuida de valores culturales y cívicos que induzcan a una conducta colectiva y a una actitud de respeto a la legalidad, con predisposición hacia la solidaridad social, lo que indudablemente se traduce en una contribución hacia la preservación del orden público y la paz de la sociedad.

A juicio del legislativo, una institución de salud puede ser indirectamente responsable de la seguridad pública en México. Si bien esta apreciación es errónea hay que entender que está detrás la inclinación por dar cabida a conceptos que pueden entenderse como expansivos. La confusión conceptual es extrema y normalmente se tiende a la seguridad nacional como política que coloniza todo espacio relacionado con la inseguridad. ¿Que ha pasado para que estemos en esa situación ahora? Se puede argumentar que la investigación, el análisis y discusión de los conceptos todavía no se han considerado relevantes, y esto incluye al legislador. En México, el legislador realiza una función como canal de reproducción del discurso dominante y no como espacio de deliberación crítica, plural y propositiva; los partidos políticos funcionan como espejo del discurso de los poderes ejecutivos y no asumen un papel de construcción de alternativas; los medios de difusión son espacios privilegiados que perpetúan los estigmas y etiquetas que interpretan en función de la sociedad en relación también con el discurso hegemónico de los buenos y de los malos, ofreciendo así un espacio marginal al pensamiento crítico.

Por su parte, y exceptuando a la seguridad jurídica en el ámbito del derecho, los centros de investigación dieron, hace muchos años, la decisión de olvidar los temas de seguridad. El estudio y la perspectiva histórica en materia de seguridad pública es mínima en México. La sociedad mexicana apenas inicia la discusión del tema de la seguridad pública y aún no ha comenzado el debate sobre la problemática de la seguridad nacional. La sociedad civil, mediante organizaciones de diversa naturaleza, se acercó, históricamente, a la seguridad desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos como obvia consecuencia de la violación sistemática por parte de los aparatos de seguridad nacional, seguridad pública y justicia penal.

Se tiene, pues, un desarrollo precario de la base teórica que debería nutrir a un debate democrático sostenido que cuestione la amplia variedad de dogmas que llevan a la sociedad a: 1) aceptar la validez intrínseca del concepto de seguridad nacional y a aceptar también su permanente expansión, y 2) a aceptar también el uso expansivo y ambiguo de la seguridad pública por medio de todas las instituciones responsables de la justicia penal.

Por lo anterior inferimos que existe la inclinación desde el gobierno y la sociedad civil, de situar en el centro de la discusión, no al ciudadano, sino a las propias instituciones. Particularmente la seguridad nacional se declara como un instrumento de protección a las instituciones, y de ahí la posibilidad y capacidad del Estado de

proponer conceptos y políticas públicas para protegerse a sí mismo y que no atraviesan por el sistema de la justicia penal. Es decir, la seguridad nacional es una estrategia y una propuesta que se toca sólo y, relativamente, con el sistema de justicia penal, en el sentido de que es aceptado tanto por el operador de la seguridad nacional como por la sociedad, el hecho de que se puedan hacer investigaciones invocando la justificación de la seguridad nacional sin que se denuncie el delito que se investiga y en consecuencia sin lograr continuar con esa investigación.

Lo anterior es preocupante y resulta grave, pues en México no hay ninguna discusión al respecto y además las instituciones de seguridad nacional expanden sus agendas y atribuciones. Las agencias de seguridad nacional, en una democracia, se limitarían a solicitar información para la toma de decisiones, pero no implicaría estrategias de intervención.

Por otra parte, y retomando el tema de la militarización de la seguridad, Ernesto López Portillo señala que en México existen grandes niveles de aceptación del Ejército por parte de la ciudadanía y resalta el hecho de que, además, el Ejército pueda asumir parte de la agenda de la seguridad pública y de la procuración de justicia. La justificación estriba aquí en la efectividad del Ejército para abordar estos temas y no confundir conceptos y atribuciones de qué corresponde a cada institución en un Estado democrático donde la Constitución asigna funciones.

El dilema estriba en el cuestionamiento sobre el compromiso de las instituciones de seguridad pública y seguridad nacional para trabajar en pro del bienestar ciudadano y su empeño de producir las condiciones que garanticen su propia existencia. Uno de los principales indicadores que permiten dar respuesta a este problema lo constituye la transparencia, entendida no como la entrega o el ingreso de información, sino como la práctica del diálogo con respecto al desarrollo de la institución, ilimitada en todos los aspectos de gestión. En una democracia los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar en la reconstrucción de sus instituciones. En México se vive un proceso de apertura en algunas de ellas; sin embargo, en otras existe la convicción de que los ciudadanos no tienen derecho a informarse sobre las prácticas reales, particularmente sobre la manera en que actúa la Policía.

Ernesto López Portillo insistió en la necesidad del debate, pero hace notar que el legislador requiere involucrarse. De otra manera se continuarán reproduciendo las condiciones que el discurso hegemónico ha perpetuado en detrimento de la democracia. Es en este contexto donde el problema de la inseguridad es despojado de su compleja fenomenología y se reduce a una visión maniquea de la sociedad donde hay buenos y malos, y cualquier proceso de intervención contra los malos produce consenso. Es decir, se da una convergencia tiránica entre sociedad y autoridad.

Características de distintos modelos de seguridad:

La Seguridad Ciudadana:

- Se asocia a la democracia
- La policía tiende a tener una buena relación con la comunidad, a través de la consulta y cercanía
- Los delitos se denuncian y por eso la policía cuenta con mayores elementos para consignar a los delincuentes
- Se genera la percepción de efectividad
- Implica acciones concretas y proactivas para la protección de derechos y sobrepasa las visiones garantistas que se preocupan únicamente de las restricciones que el estado debe tener en el ejercicio de su poder punitivo.

La Seguridad de Ley y Orden:

- Se acerca más a prácticas autoritarias
- La policía es militarizada y ocupa el territorio como si fuera un ejército de ocupación; su relación con la ciudadanía es lejana
- No se denuncian los delitos, por eso cuando ocurren delitos la policía no tiene la información ni los elementos para consignar a los delincuentes
- La relación de la policía es más con el delincuente que con la comunidad

Las políticas basadas en los modelos más democráticos (de seguridad ciudadana) logran mayor prevención del delito que aquellas que se basan en los modelos de orden público. Por ejemplo, el incremento de policías y civiles muertos en enfrentamientos es mucho mayor durante los momentos de políticas de ley y orden.

El segundo panel abundó sobre las experiencias internacionales en materia de seguridad pública. Hugo Fruhling, director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile inició la exposición señalando que en América Latina no se han realizado numerosos estudios sobre el impacto de programas de cambio institucional relativos a programas dirigidos a la juventud, reforma policial o reforma al sistema de justicia criminal. De ahí la importancia de los pocos estudios comparativos que se han realizado en esta materia, pues pueden y deben ser aprovechados por países en los que se llevan a cabo estos procesos.

Los cambios no surgen de forma espontánea en América Latina sino que se inspiran en la experiencia de otros países con mayor tradición democrática. Sin embargo, los obstáculos que encuentran tales procesos en nuestras latitudes son únicos, endémicos de esta región. Por ello resulta sumamente valioso saber cómo se ponen en marcha estos programas pero, sobre todo, cuáles son los obstáculos que habrán de superarse.

La Policía comunitaria forma parte de un proceso de reformas policiales que hoy en día tiene lugar en la región. Los procesos se iniciaron en 1990, con la puesta en marcha de la Policía comunitaria en Brasil, continuando en Centroamérica -tras el término de las guerras civiles- con los esfuerzos por construir nuevas policías civiles, en Colombia, con las purgas y transformaciones de la Policía nacional y actualmente se puede decir que se llevan a cabo intentos de reforma policial en todos y cada uno de los países de América Latina. Cabe señalar que muchos intentos han encontrado éxitos parciales y que otros más no han tenido éxito.

Tres son los factores que tienen incidencia en este proceso. El primero está ligado al momento (inmediato) en el que se pone fin a regímenes autoritarios. Ello obedece a que la reforma policial responde a la desvalorización y falta de legitimidad de la Policía como producto de los abusos cometidos en complicidad con el régimen. La reinstauración de la democracia demanda transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

El segundo factor que incide en el proceso de reforma es el incremento del crimen y el temor a éste. Todos los países de América Latina han experimentado en años recientes un aumento de la delincuencia común. Al hacer una clasificación de la violencia en América Latina, vemos que en los años setenta y ochenta la violencia se generaba por causas políticas. En contraste, a partir de los años noventa la violencia deriva de otro tipo de objetivos que no son los políticos, es decir, es violencia común. Esto hace que el fenómeno de la violencia sea más difuso en cuanto al número de víctimas y victimarios. Mientras la violencia política se tornaba en un tema sumamente difícil de abordar, la violencia común no es menos compleja. Ahora bien, no hay una relación directa clara entre niveles de delincuencia y niveles de temor. Como ejemplo se puede señalar el caso de Chile, donde hay grandes

niveles de temor, pero los de seguridad son muy altos (en comparación con el resto de América Latina).

El tercer factor incide en el hecho de que el Estado en América Latina ha experimentado transformaciones. Estos cambios tienen dos rasgos centrales, la descentralización de las políticas sociales, que pasan a ser componentes de las políticas municipales y con ello el liderazgo local comienza a modificar sus acciones en la provisión de los servicios de seguridad pública, pues se convierte en un factor importante para los políticos y el futuro de sus carreras. El segundo rasgo de cambio en el proceso de transformación del Estado lo conforma la visión que el Estado posee de sí mismo. Éste pasa a constituirse en un ente que intenta producir, que intenta alcanzar metas y ofrecer resultados. Este proceso de transformación conlleva cambios muy pronunciados en relación con el uso de la información del marco democrático en el que opera la Policía, de su régimen disciplinario, de la investigación policial y de la prevención.

Por otra parte, se pueden distinguir dos ejes a través de los cuales se definen las reformas: las puntuales y las globales. Un ejemplo que ilustra una reforma puntual lo constituye el *plan cuadrante* en Chile, un esfuerzo por focalizar el patrullaje preventivo y la intensificación de relaciones con la comunidad. Una reforma global es la creación de una nueva Policía, como en El Salvador. La reforma policial en México será puntual o global de acuerdo con los alcances del proceso, y planteará diferencias en cuanto al impacto y a los efectos no deseados de la reforma.

Las reformas también pueden caracterizarse si son impulsadas desde la Policía el gobierno o algún organismo internacional. Cabe señalar que las reformas que no cuenten con la adhesión de la Policía tendrán bajos niveles de sustentabilidad política.

Un rasgo común de estos procesos es su convergencia en las policías comunitarias. Lo anterior se deriva del hecho de que estas políticas privilegian las estrategias de prevención sobre las reactivas. Debido a que intensifican las relaciones con la comunidad tienen un mayor respeto por los derechos de sus integrantes (eliminando así las quejas relacionadas con el abuso policial). Este tipo de Policía integra, además, a la comunidad como cliente. En América Latina no se ha entendido que la Policía comunitaria no sólo implica una transformación democrática, sino que forma parte de un continuo ideológico o doctrinal en combinación con las transformaciones del Estado, que intenta alcanzar metas, comprende responder frente a clientes determinados y ofrecen un cambio estructural económico y social. Cuando no se entiende este cambio estructural se cree que la Policía comunitaria puede ser establecida simplemente poniendo en marcha programas de acercamiento a la comunidad, pero dejando todo lo demás intacto, y eso no resulta posible. La Policía comunitaria requiere de un trabajo de equipo para resolver problemas por medio de la intervención colectiva entre diferentes integrantes de la Policía y otras agencias del gobierno. No se debe responder ante incidentes individuales sino considerar la incidencia de muchos hechos en un lugar determinado o en distintos lugares que siguen un patrón específico. Esto naturalmente tiene consonancia con

la reforma del Estado latinoamericano que busca hacerlo más moderno que en el pasado.

Al coordinar una investigación, desarrollada por especialistas en seguridad pública, que analiza la aplicación de programas de Policía comunitaria en diversas ciudades de Latinoamérica, se encontró que en Villanueva (Guatemala), Bogotá (Colombia) y Sao Paulo y Belo Horizonte (Brasil) sólo existían datos por determinados periodos y la información relativamente comparable. El proceso de evaluación muestra algunas evidencias interesantes que pueden servir como lecciones para nuevas experiencias. Los criterios que se utilizaron fueron: contexto social-institucional en el que se aplicaron los programas, grado de coordinación entre gobiernos locales y otras agencias públicas, grado de transformación institucional de la Policía inducido por los programas, grado de participación comunitaria e impacto en índices delictivos y en la percepción de la seguridad de la gente.

Las conclusiones obtenidas del estudio demuestran que los programas de Policía comunitaria logran evidenciar una difícil relación entre Policía y gobiernos locales y entre la Policía y las agencias públicas locales con las que se intenta enfrentar coordinadamente el tema del delito. Mientras que la mayor parte de los programas de Policía comunitaria en Norteamérica corresponden a policías locales, en la mayoría de los países latinoamericanos, las policías dependen del gobierno central o de los gobiernos estatales, lo que imposibilita una cooperación eficaz y útil. Si la Policía depende del gobierno central, las administraciones locales carecen de capacidad para ordenar a la Policía, por lo que muchas veces se limitan a la entrega de dinero sin que se puedan supervisar los resultados. Ahí donde la Policía municipal existe, la relación de ésta con la Policía central es muy débil.

De acuerdo con los estudios, la asociación de la Policía y la comunidad sigue tres modelos: El primero, aquel en el que existe una comisión central de asesoría de Policía comunitaria, el segundo, una comisión de interacción complementada por comisiones barriales que van estableciendo los contactos entre la Policía y el público y el tercero, en el que sólo existen comisiones barriales. La experiencia indica que en los casos donde sólo existen comisiones barriales, la capacidad para exigir respuestas a la policía con relación a las demandas de la ciudadanía, es menor.

Debe mencionarse que la participación tiende a ser mayor donde los índices de criminalidad son bajos. Sin embargo, esta participación no es del todo representativa, y la Policía no siempre responde a las expectativas de la gente. Ahora bien, ¿cuáles son los problemas que se presentan en la relación Policía-comunidad? En los programas de Policía comunitaria se tiende al uso de mano de obra policial. En la mayor parte de los programas no hay suficiente personal para asegurar una relación estable e intensiva con el público.

Algunos estudios señalan que los policías involucrados en programas comunitarios consideraban que este tipo de programas resulta muy importante y gozan de altos niveles de aceptación entre la gente, pero del mismo modo son percibidos como un recurso para establecer mejores relaciones públicas.

En general podríamos expresar que por tratarse de proyectos primarios es difícil concluir si el programa no tiene efecto o si los recursos destinados no son suficientes o si la planificación no es la adecuada. En términos amplios la ciudadanía quiere que los programas continúen, y de manera global ésta tiene efectos positivos al erradicar el sentimiento de temor de la población, si es que ésta conoce efectivamente que se está llevando a cabo la aplicación de un programa de Policía comunitaria.

De igual manera se puede concluir que un programa de Policía comunitaria en América Latina no sólo debe ser reconocido al exterior sino al interior de la misma corporación. Requiere, además, directrices claras de lo que puede o no hacerse y de lo que no se puede hacer, respecto de si se trata de un programa piloto o si se pretende extenderlo. Si es así, eso requiere de una planificación de recursos a largo plazo. La falta de planificación provoca que los programas no sean sustentables y que se terminen cuando el apoyo internacional o de otro tipo haya concluido.

Por último, Hugo Fruhling señaló que un programa de Policía comunitaria requiere tanto de la capacitación de la Policía como del público. Es una tarea de enorme envergadura que necesita la participación de la Policía y de otras agencias.

Policías Comunitarias en América Latina:

Las experiencias exitosas y sustentables cuentan con las siguientes características:

- Cuentan con la participación y la adhesión de la policía
- Privilegian las políticas proactivas de prevención sobre las reactivas
- Intensifican las relaciones con la comunidad, generando un mayor respeto por los derechos de sus integrantes y eliminando así las quejas relacionadas al abuso policial
- Integran a la comunidad como cliente
- Descentralizan mandos
- Énfasis en resolución de problemas mediante trabajo en equipo y aprendizaje organizativo.
- Búsqueda flexibilidad e innovación por encima de adherencia a reglas y comando burocrático.

En su oportunidad Eli Silverman, profesor de Justicia Criminal del Colegio John Jay de la ciudad de Nueva York, abordó el tema de la reforma de la Policía de Nueva York.

El profesor Silverman destacó que dada la expectación que había provocado la contratación por 4.3 millones de dólares del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, como consultor para la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno de

la Ciudad de México, un análisis de la reforma neoyorquina resultaba de suma importancia para la experiencia mexicana.

Como primer paso debe reconocerse que el crimen ha disminuido sustancialmente en la ciudad de Nueva York, y que pocos podrían oponerse a esta afirmación. Podría cuestionarse la forma, el costo o, incluso, el papel que la Policía ha jugado en este proceso, pero es suficiente advertir que entre 1993 y 2004, en Nueva York el crimen ha disminuido hasta 67 por ciento. En 1992, la tasa de homicidios alcanzaba la cifra de 2,200, y hacia el 2003 la misma tasa alcanzaba tan sólo la cantidad de 600 casos.

Es igualmente importante reconocer que estas reformas fueron auténticamente reales con respecto a la forma en que la Policía y el sistema de justicia criminal operaban. Sin embargo, al mismo tiempo, es significativo resaltar las lecciones derivadas de la experiencia en Nueva York.

La primera lección resultante de las reformas introducidas fueron no las impuestas en el Departamento de Policía desde la Alcaldía o desde algún nivel superior de la Policía, sino las desarrolladas por la Policía de Nueva York en todos sus niveles. La estrategia implicaba la formación de grupos de foco de Policía, conocidos como grupos de reingeniería, que evaluaban el trabajo del Departamento de Policía y dictaminaban los obstáculos que había que salvar, los puntos a destacar y el trabajo pendiente para hacer más eficiente la labor policial. Aún más, esta estrategia consideraba el mejoramiento del trabajo de la Policía de manera conjunta con otras agencias de seguridad, así como con las cortes y los fiscales, y buscaba la forma de comunicar los beneficios y los costos de este nuevo modelo a la sociedad. Igualmente, para el caso de Nueva York fue primordial reconocer que no hay recetas para llevar a cabo estas transformaciones, pues toda ciudad y país tienen diferentes problemáticas.

En segundo término, se reconoce que muchas de las reformas que han capturado la atención de los medios y de la gente, y que se circunscriben a las transformaciones llevadas a cabo por Rudolph Giuliani en Nueva York, fueron desarrolladas años atrás; su base radica en reformas previas que trataban de eliminar la corrupción, de combatir los lugares en los que se consumía y distribuía drogas, y en los que el enfoque “la resolución de problemas” (*problem-solving*) era el elemento principal del trabajo de la Policía.

En tercer lugar y elemento central de la estrategia Giuliani es el sistema conocido como *Compstat* o estadísticas comparadas o computarizadas (por sus siglas en inglés). Es importante señalar que si bien el *Compstat* se apoya fundamentalmente en estadísticas, no podemos decir que sólo comprenda la captura en computadora de las cifras criminales, o el registro de la actividad policial. Como se ha señalado antes, las reformas modernas de Policía están basadas en muchos elementos, mapeo criminal que muestra la ubicación de los crímenes y la localización de los elementos de la Policía para optimizar el uso de los recursos sin requerir un mayor número de policías.

Eli Silverman menciona que en la ciudad de Nueva York, la reforma de la Policía incluyó el aumento sustancial del número de policías (durante este periodo). Sin embargo, reconoce que en los últimos años el Departamento de Policía de esta ciudad ha disminuido el número de sus elementos y, al mismo tiempo, la criminalidad va decreciendo, incluso a contracorriente de la tendencia en el resto de las ciudades de los Estados Unidos. Es decir, *Compstat* se convirtió en un sistema que permite optimizar el uso de los recursos y evaluar el desempeño.

Este desempeño estriba no sólo en el número de arrestos conseguidos por un policía, sino en la calidad del arresto. No se pretende conseguir arrestos para alimentar las estadísticas, sino evaluar el resultado de los mismos y las quejas civiles.

En torno al *Compstat* se escenifican también las “reuniones *Compstat*, en las que semanalmente todos los jefes policiales o comandantes rinden cuentas sobre los crímenes cometidos en su área de acción. El sistema *Compstat* permitió proveer a los jefes de Policía de mayor información, asignándoles más responsabilidad y autoridad y posibilitando una mejor utilización y optimización del uso de los recursos.

Un análisis reciente muestra, sin embargo, que el sistema *Compstat* encierra una paradoja. Aquellas ciudades que han adoptado este sistema han establecido también programas de gestión con elementos y criterios de administración básicos. ¿Cuáles son esos criterios? En primer lugar, los objetivos y la misión de la corporación se puntualizan de una forma muy clara y por escrito, con objetivos no sólo específicos sino alcanzables.

En segundo lugar, se debe flexibilizar la organización de la corporación para poder asignar responsabilidades hasta los niveles locales, es decir, se responsabiliza a los elementos de la Policía de los planes a seguir para alcanzar los objetivos. La comparación del desempeño de *Compstat* en otras ciudades remite a un tercer criterio básico. Muchas de estas corporaciones han depurado sus habilidades para la solución de problemas (*problem-solving*) y para ver más allá de su organización e inferir ¿dónde es probable que el crimen pueda cometerse?, ¿cuáles son los patrones que se repiten en la comisión del crimen?, y ¿cómo facilita *Compstat* el avance en esta labor?

El último de los elementos o lecciones del análisis comparativo de *Compstat* muestra que el sistema fomenta el aprendizaje por parte de la organización, tanto de los éxitos como de los errores. La Policía tiene que hacer una auto evaluación y un diagnóstico de ella misma y reconocer los elementos clave de la reforma con los que cuenta, y pueden y deben desarrollar. De otra forma, el camino será tortuoso, sin rumbo.

Además, se tiene que entender que a pesar de la supervisión interna y externa, en ocasiones el *Compstat* y algunas otras reformas pierden su sentido. Esto ha ocurrido, por ejemplo, cuando el poder se centraliza en el mando central y no otorga a los jefes de Policía locales la flexibilidad que requieren para actuar bajo este

sistema. Algunas veces *Compstat* se desvirtúa y sólo provee la oportunidad de dar a conocer estadísticas, para “lucir bien” al mostrar el incremento de detenciones o para disfrazar la realidad. En este sentido, es difícil mantener la integridad de *Compstat*; se necesita un plan de ¿cómo y cuando se van a establecer reformas?, ¿cuáles son los costos y beneficios de cada uno de los elementos que la conforman?, y se necesita, por supuesto, un plan para mantener la integridad del sistema y para promoverlo dentro de las filas policiales. Esto último con la finalidad de demostrar a los elementos que conforman la corporación que no se evalúan todas sus acciones con la finalidad de controlarlos, sino para ascender a los buenos elementos y otorgar los reconocimientos a quienes los merezcan.

De igual forma, se debe demostrar que el sistema no sólo beneficia a la ciudadanía, sino también al policía que trabaja en las calles, sea éste de barrio, patrullero, agente antinarcóticos o un detective. Asimismo, *Compstat* debe probar que es de vital importancia, que beneficia a todos con excepción de los policías ineficientes y de los criminales (quienes han de rendir cuentas).

Como conclusión, Eli Silverman sentencia: Combatir al delito mientras se pierde la confianza de los ciudadanos es equivalente a perder la guerra contra el delito. El documento de Giuliani es sólo la punta del *iceberg*, la *mano dura* cuesta cara, demasiado cara.

Lecciones de la reforma policial en Nueva York

- Las reformas no fueron impuestas desde arriba, sino desarrolladas por la policía de Nueva York en todos sus niveles, en coordinación con otras agencias de seguridad y procuración de justicia.
- Muchas de las reformas fueron desarrolladas años antes de que Rodolph Giuliani llegara a la alcaldía; su base radica en reformas previas que trataban de eliminar la corrupción, de combatir los lugares en los que se consumía y distribuían drogas, y en los que el enfoque por “la resolución de problemas”.

El sistema *COMPSTAT* es central a la estrategia Giuliani un sistema de estadísticas comparadas y computarizadas que permite optimizar el uso de los recursos, evaluar el desempeño de los policías y aprender no sólo de los éxitos sino de los errores.

Para continuar con las experiencias norteamericanas, Gerald Sanders, ex director general del Departamento de Policía de San Diego (SDPD), California, se refirió a los cambios que este Departamento llevó a cabo cuando desarrolló un modelo en el que la comunidad participó activamente.

Gerald Sanders mencionó que hacia el año de 1991, las estadísticas criminales referentes a San Diego ascendieron -como en el resto de los Estados Unidos- de una forma vertiginosa. Particularmente se incrementó el crimen violento, los crímenes perpetrados por pandillas y los ejecutados en contra de la propiedad.

Esto derivó en la búsqueda de una nueva estrategia para desarrollar el trabajo policial que involucrase a la comunidad y a los elementos de la Policía en diferentes papeles a los que tradicionalmente habían desempeñado. Para entonces, San Diego contaba con 1.3 millones de habitantes, y su Departamento de Policía con sólo 2,000 elementos, es decir, una fuerza policial muy pequeña; por esto había que desarrollar una estrategia que descansaba en el trabajo voluntario y en la participación y dirección comunitaria para multiplicar la acción y el efecto de los policías destacados en las calles de la ciudad.

Al iniciar el diseño de este nuevo modelo, la Policía buscó un acercamiento con la comunidad a través de foros realizados por toda la ciudad y a los cuales acudieron cientos de ciudadanos procedentes de San Diego. Se aproximó a la ciudadanía para conocer sus necesidades en términos de seguridad, y para realizar un mapeo no sólo de las zonas con problemas sino de toda la ciudad.

Las juntas comunitarias dieron a la Policía la oportunidad de priorizar los problemas percibidos por la comunidad y no sólo los conflictos considerados como serios por la Policía. Con esto se evadió un obstáculo frecuentemente encontrado en las estrategias de Policía comunitaria, en general. Estos modelos son vistos por la comunidad como un acercamiento de la Policía para preguntarle a la comunidad qué problemas tienen y cómo planean resolverlo.

La Policía también asistió a las comunidades para establecer concejos vecinales con el fin de iniciar reuniones semanales. Esta estrategia evolucionó incluso al punto de permitir a los concejos vecinales ser anfitriones de esas reuniones, modificando así la concepción tradicional de esas reuniones y de la Policía. Los oficiales de Policía acudían a estas reuniones a escuchar, más que a hablar, y se les pidió proponer soluciones a los problemas sucedidos. Las reuniones demostraron que los problemas considerados como serios por la Policía no lo eran para la comunidad, pues ésta se encontraba más preocupada por asuntos relativos a su calidad de vida: automóviles estacionados ilegalmente, venta de drogas, riesgos para los niños, etc., que por delitos como el robo de un banco, o los crímenes violentos perpetrados en otros lugares de la ciudad.

El proceso tuvo un inicio lento, pues la comunidad y la Policía estaban reasignando sus papeles tradicionales. No fue un proceso fácil pero sí el más satisfactorio. Una vez que la gente se dio cuenta que podían dirigir a la Policía y que ésta regresaba

semana a semana a reportar sus labores, se indujo también un proceso de retroalimentación mediante el cual la Policía recibía información (por ejemplo sobre una casa donde se vendían drogas, el tipo de drogas y la hora en que se llevaban a cabo las ventas), y entonces tomaba cartas en el asunto (deteniendo a los vendedores, expulsándolos del lugar o apoyando en los servicios sociales al retirar a los niños de aquel sitio y evitar que estuviesen en ese ambiente).

Después las acciones eran reportadas a la comunidad para que la ciudadanía supiera lo que la Policía había hecho con la información que había proporcionado. Esta relación fortaleció la confianza entre ambas partes y sentó las bases para que se desarrollaran sentimientos de amistad entre los policías y la comunidad.

La amistad de la Policía con la comunidad no sólo facilitó el intercambio de información sino que eventualmente la comunidad estableció conservar el mayor tiempo posible a esos policías en sus vecindarios, mientras que los policías podían conocer a todos los vecinos de esa comunidad.

Se proveyó igualmente a las comunidades de algunas de las herramientas utilizadas por la Policía. Inicialmente se pusieron a disposición del público, y a través de internet, las estadísticas y los mapas criminales de la ciudad, para que así la ciudadanía supiera los crímenes que se cometían en sus vecindarios y la frecuencia de éstos. Con estas estadísticas las comunidades podían trabajar de manera más cercana y precisa con la Policía. El mapeo criminal reforzó la estrategia enfocada a capacitar a los ciudadanos en la resolución de problemas a largo plazo.

Otro elemento importante de la estrategia de San Diego fue la formación de grupos de voluntarios a los que se les asignaban tareas administrativas menores dentro del Departamento de Policía, o bien, de supervisión de tránsito, lo cual permitió a los oficiales de Policía concentrarse en labores de combate del crimen. A su vez, la comunidad constató el trabajo realizado por la Policía, haciéndola más transparente. En el año de 1999, el Departamento de Policía de San Diego contaba con 1,100 voluntarios que realizaban tareas diversas en todas las áreas de la institución. Esto tuvo como resultado una de las formas más exitosas para establecer puentes de comunicación con la ciudadanía.

Al igual que con otras experiencias, Gerald Sanders refiere que el modelo adoptado en San Diego, recompensa a los oficiales de Policía por hacer bien su trabajo. Los resultados de aplicar esta estrategia son claros al comparar las estadísticas. En 1991, el número de homicidios alcanzó la cifra de 165, los robos a casa-habitación llegó a 22 mil y los robos de auto ascendieron a 24 mil. Para el año de 1998, sólo se registraron 42 homicidios, 8,500 robos a casa-habitación y 11 mil robos de automóviles.

Es decir, San Diego experimentó un gran descenso de las cifras criminales, y si bien en el resto de la Unión Americana se observaban fenómenos similares, el caso de San Diego debe destacarse, pues el descenso de la actividad criminal es comparable con el experimentado en la ciudad de Nueva York.

Sin embargo, Gerald Sanders afirma que el caso de San Diego es un modelo de mayores alcances, pues el involucramiento de la ciudadanía no sólo significó la recuperación de la ciudad, sino la comprensión de que la Policía es sólo parte de la ecuación para combatir el crimen, y que la comunidad puede y debe resolver muchos de los problemas, pero que siempre puede apoyarse en la Policía.

En perspectiva, Gerald Sanders reconoce que la experiencia que inicia la Ciudad de México enfrentará una gran cantidad de desafíos, por lo que es importante que las soluciones propuestas sean diseñadas pensando en la diversidad de las comunidades que dan forma a la ciudad. En San Diego tenía comunidades diversas y distintos problemas, por lo que las líneas de acción fueron muy amplias al inicio y, luego, las comunidades las hicieron más específicas.

La recomendación para México es el trabajo con comunidades de forma individual pero siempre flexible y utilizando la detención como último recurso. En la búsqueda de resultados a largo plazo, es mejor trabajar con servicios sociales, pues llenar las cárceles únicamente retrasa la actividad criminal de los individuos que tarde o temprano saldrán.

Para concluir este panel, Jeffrey Fagan, profesor de Derecho y Salud Pública de la Universidad de Columbia y autor de *Impacto social de la tolerancia cero en Nueva York*, comparó tres experiencias de reformas policiales: San Diego, Nueva York y Boston.

Al contextualizar la aplicación de estos modelos, Jeffrey Fagan señaló que en los primeros años de la década de los noventa existía en los Estados Unidos una explosión de violencia perpetrada con armas de fuego. Este periodo se inició en 1985 y duró alrededor de 12 años (dependiendo de la ciudad a la que nos refiramos). La cresta de la curva nacional de este fenómeno se alcanzó en 1991, y hacia el año de 1993 la modalidad que crecía más rápido era la violencia juvenil, que llegó también a su máximo nivel en ese año.

Esa situación provocó la demanda pública de un trabajo policial más efectivo y de penas más severas para los ofensores. Simultáneamente, tenían lugar otros problemas sociales, que iban desde el ensanchamiento de la brecha social que acrecentaba la división entre pobres y ricos, hasta “epidemias de drogas” que tenían consecuencias sociales muy graves.

En esos años y también debido a la insatisfacción generada por los modelos policiales heredados de los setenta, los diferentes departamentos de Policía, a lo largo y ancho de los Estados Unidos, iniciaron las reformas policiales.

En esencia, estos primeros esfuerzos por reformar a la Policía se inspiraban en tres teorías: la primera de éstas se ubica en el terreno de lo que hoy se conoce como Policía Comunitaria y de Resolución de Problemas (“*community policing*” y “*Problem-solving policing*”), que fue establecida en San Diego.

La segunda es la que guió la reforma de Nueva York y es conocida como la teoría de las ventanas rotas. Es un programa que se refiere al desorden y ha sido validado por estudios psicológicos y se entiende como la manifestación del desorden: los automóviles abandonados, las *ventanas rotas*, la basura en lotes baldíos, las personas vagando por las calles, la embriaguez pública, entre otros aspectos, eran indicios que los criminales interpretaban como señales para invadir los vecindarios con toda libertad y sin ninguna fuerza que se los impidiera. Ésta es una teoría que contempla al crimen como una epidemia contagiosa, *el crimen puede ser transmitido* de una persona a otra o de un vecindario a otro.

La tercera teoría, conocida como “experimentos en control social recíproco”, fue adoptada en Boston y se constituyó con elementos de la Policía comunitaria y de resolución de problemas. Reconoce que las agencias de Policía no pueden por sí solas enfrentar al crimen, y que se necesita una gran interacción con organizaciones comunitarias.

Las estrategias y experiencias sobre las que estas teorías fueron aplicadas varían ampliamente al contemplar los procesos de ciudad a ciudad. Si bien hubo resultados convergentes en los tres modelos (las ciudades de San Diego, Nueva York y Boston experimentaron una importante disminución de las tasas criminales), lo importante es rescatar las lecciones de cada una de estas reformas que pueden generalizarse en diferentes teorías de control social. La pregunta aquí es: ¿cuál es el efecto de estas reformas en el largo plazo?

Jeffrey Fagan completa la ilustración de la reforma de la Policía de Nueva York, y apunta que fue llamada “*policiamiento* (patrullaje) para el mantenimiento del orden” (*order-maintenance policing*). Este modelo implicaba intervenciones en la calle, sumamente agresivas por parte de la Policía contra el ciudadano común. La Policía era “proactiva”, es decir, no esperaba a que ocurriera el crimen sino que actuaba antes de que éste se cometiera. Frecuentemente se concentraban en la revisión de sospechosos (utilizando una definición muy amplia de “sospechoso” para así justificar la intervención), en su búsqueda por encontrar armas. A esto se sumó la puesta en marcha de la *tolerancia cero* en los desórdenes en las calles, no contra los limpiaparabrisas, sino dirigida a aquellos que deambulaban por las calles vendiendo drogas o portando armas.

Este proceso se apoyó en una cuidadosa y estratégica administración de los recursos y de los procesos formales en las cortes (lo que implicaba que todo aquel individuo que fuese detenido enfrentaba la totalidad del proceso correspondiente).

La reforma policial en Nueva York provocó reacciones encontradas entre la ciudadanía. Desafortunadamente en los Estados Unidos el asunto del crimen tiende a dividir racialmente a la sociedad. Es decir, los sectores anglosajones se sentían sumamente contentos con estas estrategias, mientras que las minorías estaban menos satisfechas, y los grupos afro-americanos abiertamente descontentos.

Por su parte, el experimento de San Diego implicó el regreso de la planeación estratégica a los distritos locales, la recopilación de información para su estudio y análisis, la transferencia de ciertas tareas policiales hacia la ciudadanía, y la transparencia, la corresponsabilidad en la toma de decisiones entre la Policía y la comunidad, la detención como último recurso y el trabajo voluntario y de la comunidad como indicador de apoyo al trabajo policial.

La ciudad de Boston y la “operación cese al fuego” (*Operation Ceasefire and the 10 Point Coalition*), en contraste, mostraron el importante papel que las élites (prensa, Iglesia, financiera) jugaron en la creación del espacio para la reforma y la experimentación destinadas a resolver problemas asociados con el crimen.

La relación establecida por estas élites posibilitó un acercamiento con la Policía que, en coordinación con el clero, empezó a trabajar en zonas de alta criminalidad. La intención era monitorear de forma dinámica a los jóvenes y a los vecindarios proclives al crimen. El clero inició una labor de prevención y la Policía se encargó de perseguir a los delincuentes aun por delitos menores. El mensaje entregado así por el clero ganaba legitimidad, y es necesario observar que a raíz de esto el crimen y las tasas de violencia juvenil descendieron significativamente en la ciudad de Boston. En general, esta estrategia creó una gran aceptación en la ciudadanía, y sólo algunos sectores de la población juvenil manifestaron descontento.

Las lecciones que se desprenden de la experiencia de Boston son consideradas como experimentos democráticos, pues no se limitan únicamente al trabajo policial, sino a la construcción y capacidad de las instituciones democráticas que regulan la conducta policial y criminal.

El caso de Boston es un intento por equilibrar el control social entre los dos afluentes mayores que lo sostienen, la Policía y la ciudadanía (representada aquí por las élites), y aporta valiosos elementos para comprender cómo operan los mecanismos de control social en relación con el crimen.

Una de las lecciones más claras del experimento de Boston fue la confirmación de que es poco probable que el trabajo solitario de la Policía produzca cambios duraderos con respecto a la violencia.

En otro plano, se reconoce que el trabajo policial es un motor de la legitimidad, y éste es un concepto muy importante, una idea en torno a la socialización política que enmarca la manera en que el ciudadano percibe a la Policía y destaca las acciones o actitudes que la ciudadanía está dispuesta a asumir con respecto a ella. Se desprende también que cuando la legitimidad de la Policía es alta es mucho más fácil motivar a la ciudadanía a participar en la coproducción de la seguridad como forma de control social.

La legitimidad es importante por dos razones. Lo que la ciudadanía busca de la Policía no es únicamente el combate al crimen, sino justicia y un trato respetuoso, no sólo control criminal.

La legitimidad también motiva a la gente a respetar al Estado de Derecho y, lo más importante, induce al individuo a cooperar con la Policía para resolver problemas que producen crímenes y para ejercer un control social informal.

En contraste, la adición punitiva o las penas más duras inhiben al ciudadano para ser parte del control social (especialmente en comunidades pobres donde el crimen es alto). En el mismo sentido, el trato injusto, las violaciones a las garantías individuales, la percepción de la corrupción y la impunidad previenen al ciudadano de involucrarse en la coproducción de la seguridad.

Lo anterior es vital para todas las ciudades, aunque muchas de ellas no cuenten con los recursos que tiene Nueva York, por lo que la participación de la ciudadanía y de diversas instituciones públicas y privadas resulta esencial para ampliar la base de la legitimidad de las reformas policiales.

Jeffrey Fagan considera que esta opción democrática puede ser experimentada de ciudad en ciudad y de país en país, pues involucra campañas de información, de transparencia, de participación de la ciudadanía en el análisis del crimen y de la resolución de problemas y puede ser el inicio de la construcción de métodos más integrales de control criminal que nos pueden llevar, en cinco o 10 años, a tiempos más seguros.

Tres Estudios de Caso

- Nueva York: Patrullaje para Mantener el Orden Público
 - Una aplicación agresiva de la ley en las calles
 - Proactivo; perseguir a ciudadanos bajo una definición amplia de “sospecha”
 - Un enfoque en las armas, además de “tolerancia cero” para el desorden
 - Ciudadosa y estratégica administración y asignación de recursos
 - Procesamiento formal en los juzgados penales
 - Reacción mixta entre los ciudadanos; conflictos raciales
- Boston: Operación Cese el Fuego y la Coalición de 10 Puntos
 - Las élites (prensa, iglesia, empresarios) jugaron un rol importante en la creación de los espacios para la reforma y la experimentación
 - Agresivo monitoreo y aplicación de la ley, orientados estratégicamente hacia los delincuentes más serios
 - Enfoque en los barrios con los problemas más graves de violencia, presencia de pandillas y mercados de drogas (narcomenudeo)
 - Imputación y procesamiento penal de los delincuentes más serios aún para ofensas menores
 - Estrategias de prevención preactivas que involucran esfuerzos recíprocos de la policía y la iglesia
 - Amplio apoyo de parte de la ciudadanía; una reacción mixta de la juventud

• **San Diego: Policía Comunitaria a través de Experimentos Democráticos**

- Devolución de la planeación estratégica a los distritos locales
- Centralización de la información sobre padrones de delincuencia
- Un proceso sistemático de interacción entre policía y ciudadano para maximizar el control social
- Transparencia
- Colaboración y toma de decisiones por consenso
- La detención como ultimo recurso; el uso de recursos civiles para responder al desorden y otros problemas relacionados a la delincuencia
- Un amplio sistema de organizaciones de barrios y voluntarios como muestra de apoyo de la ciudadanía

Lecciones al Comparar Estos Estudios de Caso

- Estos experimentos no tienen que ver únicamente con el actuar de la policía, sino con la capacidad de las instituciones democráticas para regular simultáneamente el actuar policial y la delincuencia. O sea, son experimentos democráticos.
- El patrullaje en sí no va a producir cambios temporales o duraderos en la violencia.
- Los ciudadanos pueden cumplir con la ley porque se les coaccionan a hacerlo, o porque las acciones de las autoridades les inspiran a cooperar con la policía, resolver los problemas que producen crímenes y ejercer un control social informal.
- Por lo tanto, una policía democrática que sirve como un motor para la legitimidad tiene más posibilidades de motivar a los ciudadanos a coadyuvar en la seguridad pública
- ¿Por qué es importante la legitimidad?
 - Lo que los ciudadanos quieren de la policía es mucho más que una reducción en las tasas de delincuencia
 - Los ciudadanos demandan justicia procesal y tratamiento justo y equitativo
- Por lo tanto, la legitimidad es necesaria para promover que los ciudadanos ejerzan un control social, y para crear formas de control social que sean sostenibles mucho más allá de reformas legales
- El patrullaje agresivo les quita a los ciudadanos el incentivo para ejercer el control social, sobre todo en las comunidades pobres donde las tasas de delincuencia son las más altas.
- El tratamiento arbitrario y la violación de derechos por parte de la policía, así como la percepción de corrupción e impunidad dentro de los cuerpos policíacos, inhiben a que los ciudadanos coadyuven con la policía en la producción de la seguridad pública.
- La participación de instituciones públicas y privadas es primordial para ampliar las bases con el fin de dotar de legitimidad a las reformas policiales
- Las epidemias de delincuencia son cíclicas; las lecciones y el valor de los experimentos actuales serán aprendidos en cuanto llegue la próxima crisis.

Antonio López Ugalde tocó el tema del reto que la seguridad ciudadana representa para México y señaló que recientemente se ha logrado dar un giro a la forma en que se entendía la seguridad en la Ciudad de México. Éste ha dejado de ser un tema relegado y comienza a hacerse énfasis en la necesidad de recuperar la confianza de la población, en ver que la violación de la ley no es algo normal y debatir las ideas acerca de cómo afrontar la inseguridad buscando referentes internacionales y asesoría especializada.

Este cambio puede derivarse de reconocer que la inseguridad en la Ciudad de México deteriora la calidad de vida y es además un problema multifactorial. Por ello, su solución es compleja y a largo plazo. En este sentido, las promesas de disminuir los índices delictivos resultan inquietantes, pues abren la puerta a las políticas públicas relacionadas con el paradigma denominado *derecho penal máximo*.

Por ello, en el empeño por combatir la inseguridad -y mejorar la calidad de vida en la Ciudad de México- deben hacerse esfuerzos para que cualquier medida que se intente adoptar se encuentre dentro del marco de las libertades democráticas.

El criterio que debe privar para valorar la calidad de vida y el combate a la inseguridad debe estar estrictamente relacionado con el daño ocasionado al derecho de terceros y no a los imaginarios o abstractos que lesionan intereses morales (por ejemplo, alguien puede opinar que es contrario a su calidad de vida en la ciudad que haya indigentes en las calles, niños vendiendo dulces o individuos cuidando los coches).

El *derecho penal máximo* criminaliza estas conductas que actualmente son infracciones administrativas. En contraste, un esquema de *derecho penal mínimo* busca que, al imponer una pena, ésta sea la mínima posible. Esto no es consentir a quien infringe la ley, sino encontrar la medida capaz de inhibir la comisión de un delito. La efectividad de la aplicación de la ley depende de una pena que sea lo suficientemente idónea para inhibir el delito, pero sobre todo que sea generalizada la aplicación de la sanción. En México, falta mucho para actuar en este sentido.

Los modelos inspirados en el paradigma del *derecho penal máximo* operan bajo la técnica de la sospecha y no con base en las conductas que se concretan. Es decir, se sospecha de la persona por su condición; se es delincuente no por cometer un acto que puede acreditarse en los tribunales sino por el domicilio, el aspecto físico, etcétera.

Ante ello, es necesaria la participación conjunta de las distintas instituciones de la ciudad bajo la premisa de que una de las características del derecho democrático es que las personas serán sancionadas exclusivamente por las conductas que manifiestan y no por la mera sospecha.

Por su parte, Luis González Placencia afirmó que la vinculación entre derechos humanos y seguridad es un tema central para los mexicanos, que debe partir del irrefutable principio de que los derechos humanos son consustanciales a cualquier proyecto de democracia.

En la actual coyuntura mexicana, esta noción resulta esencial. En las últimas décadas se ha dado una transformación de la delincuencia convencional. Nuevos actores criminales han aparecido en escena, lo que ha producido un cambio en el modo en el que los teóricos analizan el fenómeno criminal. Las variaciones en la fenomenología, el aumento de la frecuencia de los delitos y la complejidad de éstos comienzan a rebasar los sistemas convencionales con que la sociedad los enfrenta, lo que impone la necesidad de decidir cómo solucionarlos.

No obstante, por desgracia se ha optado por el modelo de *derecho penal máximo* o de *máxima seguridad*, en el cual el sistema penal se convierte en un instrumento para afianzar el orden público. De esta manera, el carácter preventivo del sistema, su capacidad para disuadir a través de la amenaza queda trastocado al intentar asegurar al “delincuente potencial”, es decir, antes de que se cometan los delitos. Esta opción desequilibra los principios fundamentales destinados no sólo al aseguramiento del delincuente sino a la protección del ciudadano ante la posibilidad de abusos por parte del Estado.

Esta noción olvida que si bien el sistema penal debe coadyuvar en la lucha contra el delito, su función original es la de restaurar los derechos de quien ha sido víctima de un delito. En contraste, el modelo de *derecho penal máximo* se sustenta sobre la base del temor. En la medida en que el ciudadano crea que puede ser víctima, estará de acuerdo con las condiciones presentadas para salvaguardar su integridad. La tentación de adoptar una visión maximalista encuentra eco en la ciudadanía, pues las opciones discursivas que se proponen son: “adoptar un *modelo de máxima seguridad* y estar plenamente seguro (a costa de ciertas libertades), o establecer un modelo de intervención penal mínima y mantener latente la posibilidad de ser víctima del delito.”

Un segundo efecto de estos modelos es la creación de una distinción artificial entre las potenciales víctimas y los potenciales delincuentes. Las contradicciones y riesgos de esta problemática plantean una disyuntiva a la administración pública: la necesidad de generar respuestas entre modelos de seguridad máxima y modelos de intervención mínima. En este sentido, el Poder Legislativo y el Poder Judicial adquieren especial relevancia al definir los criterios que harán legítima o ilegítima la adopción y operación del modelo. El debate no estriba en optar por un modelo que mantenga viva la posibilidad de ser víctima del delito o no, sino en reafirmar a los derechos humanos como parte consustancial de la democracia o la legitimación de un sistema que niega los derechos individuales.

Edgar Cortez Morales describe los retos que enfrentan las organizaciones de derechos humanos en el asunto de la seguridad. Antes que nada existe el gran reto de cómo promover que los derechos humanos se conviertan en un eje rector de

las políticas públicas para la construcción del Estado. Éste debería ser el principio fundamental de la organización del Estado, el cual se debe encargar de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos. El tema de la seguridad pública no está exento de este reto mayor. Para lograrlo, hay que construir el concepto de la seguridad ciudadana como un derecho humano: la seguridad ciudadana entendida como la protección que el Estado debe brindar a las personas respetando sus derechos y libertades fundamentales. El objetivo de la seguridad ciudadana son las personas mientras que para los otros conceptos las instituciones o el Estado son el centro.

El reto también reside en combatir el mito de que los derechos humanos son un obstáculo para avanzar en el tema de la seguridad ciudadana y que el discurso de los defensores de derechos humanos se centra en la defensa de los delincuentes y se olvidan de los ciudadanos honestos. Cuando una persona es víctima de un delito y su denuncia no tiene ningún resultado hay una violación a su derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia y el sistema penitenciario son temas distintos temas y no se puede buscar una solución única a estas diferentes necesidades, aunque las reformas en esta materia deben estar claramente coordinadas y basadas en una lógica de Estado única.

Otro reto es el de la opinión pública. Existe la necesidad de alentar un debate informado en el que participen los ciudadanos, los académicos, las autoridades y otros actores de la sociedad civil. La seguridad ciudadana es una de las preocupaciones prioritarias de los ciudadanos, pero no hay una discusión nutrida, informada y diversa que lleve a la sociedad a encontrar los mejores diagnósticos y a diseñar estrategias innovadoras y acordes a nuestra realidad.

Los medios de difusión tienen una responsabilidad porque enfatizan esta problemática pero no ayudan a la búsqueda de alternativas y nuevas posibilidades, lo que nos empuja hacia un camino donde se privilegia lo que aparentemente es la única vía: la *mano dura*; pero, entonces, ¿dónde está la labor preventiva? Frente al crecimiento de la inseguridad, la opinión pública demanda leyes más duras, más policías, más cárceles, pero no se requieren, con la misma fuerza, acciones de carácter social, educativas, de participación, de creación de empleos, etcétera.

Aseguremos que la construcción de una política de seguridad ciudadana no quede fuera de una política social general. Por ejemplo, el proyecto de la Ley de Convivencia Ciudadana pretende controlar al comercio ambulante, a los franeleros, a los niños en la calle, etc., pero ¿cómo manejamos esto en un país que durante los dos últimos años ha perdido un número importante de fuentes estables de trabajo, las cuales en las últimas fechas han estado creciendo en la economía informal? ¿Cómo conciliamos estas dos realidades? ¿Qué haríamos para que la política de seguridad ciudadana no sea un asunto meramente policiaco? La Secretaría de Seguridad Pública no tiene la responsabilidad de crear empleos. Por eso la seguridad ciudadana es parte de una política social económica más amplia.

Por último, la reforma de las políticas de seguridad pública requiere la participación ciudadana, la cual no se da por sí misma, pues ésta es producto de un proceso educativo de la sociedad para fortalecer, ampliar, diversificar y enriquecer su propia participación. Para lograr esto requerimos cambiar nuestro imaginario colectivo de la función policial, plantearlo como un trabajo de reconstitución del tejido social, no sólo una labor punitiva. La Policía debe ser pensada como una institución apoyada por una serie de personas que contribuyen a la reconstrucción de la convivencia comunitaria, algo que implica una gran tarea política, educativa y, sin duda, también cultural.

La Ausencia de un Debate Informado sobre la Seguridad Pública en México:

- En México se han confundido los conceptos de la seguridad nacional y la seguridad pública. Ambos han sido escalados de tal manera que se ha perdido la capacidad de ser claramente entendidos y de identificar con claridad a los responsables relacionados con el concepto.
- Hay que desarrollar el conocimiento de los temas con la participación de la sociedad civil y de los funcionarios para profundizar y enriquecer el debate democrático sobre las políticas de seguridad pública y nacional.
- Por la falta de debate, en México las instituciones de seguridad nacional han expandido sus agendas y atribuciones, aunque en una democracia el actuar de éstas se limitaría a solicitar información para la toma de decisiones pero no implicaría estrategias de intervención.
- Para lograr una policía democrática, es fundamental que haya transparencia, entendida no solamente como la entrega de información sino como la práctica del diálogo con respecto al desarrollo y todos los aspectos de gestión de la institución. En una democracia los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar en la reconstrucción de sus instituciones y la formación de políticas públicas.
- Es necesario que las legislaturas se involucren en el diseño de las políticas de seguridad pública, después de ser capacitados en los conceptos y modelos de seguridad pública y nacional.

Para finalizar, Marcelo Ebrard Casaubon, Secretario de Seguridad Pública del Gobierno de la Ciudad de México, reconoció que el seminario permite un diálogo extraordinariamente útil e inteligente en un momento de definición de las políticas que se crearán en los próximos años.

En ese sentido, Marcelo Ebrard destacó que no sólo se permite el modelo teórico que habrá de adoptarse en la Ciudad de México, sino la estrategia a seguir en la materia durante esta década. El Secretario de Seguridad Pública reconoce no sólo los altos niveles de inseguridad que se viven en ésta, sino la restricción estructural

en el interior de la Policía y las limitaciones normativas para perseguir el delito. En esta lógica, se han promovido dos reformas que buscan restringir la recurrencia del delito y el fin del ejercicio de la sanción en torno al daño patrimonial realizado a la víctima.

Marcelo Ebrard afirma ante la preocupación de la ciudadanía y los especialistas que no se trata de establecer un modelo maximalista sino de dar fin a un régimen que toleraba el robo (cuando el daño patrimonial era de menor cuantía), y a terminar con la retórica que durante más de 10 años hacía referencia a la reforma policial sin llevar a cabo ninguna acción para ponerla en marcha. Esta situación ha tenido como consecuencia el uso de manuales, instrumentos, estrategias y reglamentos de Policía, algunos con más de 20 años de antigüedad.

Se ha promovido la reforma a la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública que, entre otras cosas, establece una serie de regulaciones sobre el uso de la fuerza (que eran muy discrecionales), y también al uso de instrumentos para controlar los niveles de corrupción y la permanencia en la Policía que antes eran inexistentes.

La prioridad es migrar de un modelo policial muy anticuado, de una Policía que se ve a sí misma como víctima y que, por lo tanto, justifica su ineficiencia, a una moderna y sujeta a indicadores de desempeño. Esta tarea implica la introducción de mecanismos de evaluación de la labor policial y el otorgamiento de prestaciones a los elementos de la institución, así como el establecimiento de un modelo de *Policía de proximidad* y el cambio de la cultura policial.

Debe destacarse que esta *Policía de proximidad* se apoya en una evaluación ciudadana que no controla ni la Secretaría de Seguridad Pública ni el Gobierno del Distrito Federal, y con ella no sólo es posible medir el impacto por unidad territorial de las acciones de la Policía, sino que el policía sabe que está siendo evaluado. Además, se han iniciado cursos impartidos por la Universidad Nacional Autónoma de México para combatir la percepción dentro de las filas de la Policía de que los derechos humanos son obstáculos y enemigos de su labor. El esfuerzo también intenta hacer consciente al policía de que los derechos humanos son algo sustancial para su persona y su función.

También, se ha hecho necesario capacitar a los policías sobre la graduación del uso de la fuerza. Esto es importante pues en México se prohíbe al policía que durante una detención haga uso de esposas, gas o tolete, por lo cual la detención se vuelve violenta.

Por otra parte, es necesario reformar al sistema procesal y al sistema penal. Si bien estas iniciativas pueden despertar malestar entre los especialistas al acercar el caso de México a las experiencias maximalistas, debe apuntarse que el principal riesgo para los derechos humanos, las libertades y los ideales democráticos es la distancia que hay entre el sistema legal y la ciudadanía. La percepción pública de

que el sistema legal no es confiable y que la impunidad es impresionante, abre las puertas a opciones mucho más autoritarias.

La propuesta en este sentido no busca la instauración de un régimen en el que se puedan realizar detenciones por sospecha, sino la implantación de juicios orales públicos y la restricción de los poderes del Ministerio Público. Es decir, que este último no pueda determinar quién es inocente; además, buscar que los procedimientos sean transparentes y menos complejos y largos.

Al apoyar estos cambios se redoblan esfuerzos en favor de la prevención. Es necesario orientar las estrategias en esta materia ligada a segmentos de jóvenes donde existen problemas de falta de oportunidades, de violencia familiar y de expansión en el consumo de drogas.

Dos preocupaciones se encuentran muy presentes en la ciudadanía: los *franeleros* (aquellos individuos que lavan automóviles en la vía pública y que cobran por el uso de los espacios para estacionarse en la misma) y los niños de la calle. Se cuestiona la intención de quitar al *franelero* y se le retira por su condición de pobreza

En torno a los niños de la calle se aduce que se les quiere remitir a la cárcel. Esto resulta ilógico y está por encima de la ley. A este respecto, la Secretaría de Seguridad Pública se está reuniendo con las instituciones de asistencia privada y con otras instancias para estudiar, dimensionar y conocer el problema, y así plantear soluciones.

La reforma de la Policía en la Ciudad de México es una labor ardua, que tomará tiempo. Sin embargo, el primer paso se ha dado al reconocer todos los problemas que en esa materia persisten en la ciudad.

Anexo I

Seguridad pública y derechos humanos: perspectivas internacionales, lecciones para México

26 de septiembre de 2003
México, D. F.

Programa

Palabras de bienvenida

Emilio Álvarez Icaza Longoria,
presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
(CDHDF)

Edgar Cortez Morales,
director del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C.
(Centro Prodh)

Joy Olson,
directora de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos
(WOLA)

Panel 1.

¿Seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana?

Álvaro Camacho,
Universidad de los Andes, Colombia:
"Seguridad nacional y prevención local"

Gustavo Palmieri,
Centro para Estudios Legales y Sociales, Argentina:
"Seguridad ciudadana"

Ernesto López Portillo,
Instituto para la Seguridad y la Democracia:
"La ausencia de un debate informado en el empleo
de los adjetivos a la seguridad"

Moderadora:
Rachel Neild, WOLA.

Panel 2.

Seguridad pública: expresiones internacionales

Jeffrey Fagan,
Universidad de Columbia, Nueva York:
"Impacto social de la tolerancia cero en Nueva York"

Eli Silverman,
John Jay College of Criminal Justice, Nueva York:
"La reforma institucional de la Policía de Nueva York"

Gerald Sanders,
ex jefe de la Policía de San Diego, California:
"Policía comunitaria de San Diego"

Hugo Frühling,
Centro de Estudios de la Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile:
"Experiencias de Policía comunitaria en América Latina"

Moderadora:
Rocío Culebro,
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Panel 3.

Seguridad ciudadana: retos para México

Antonio López Ugalde,
consultor en materia de seguridad y derechos humanos para la CDHDF

Luis González Plascencia,
Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación

Edgar Cortez Morales,
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C.

Marcelo Ebrard Casaubon,
Secretario de Seguridad Pública del Gobierno de la Ciudad de México

Moderador:
Rob Varenik,
Instituto para la Seguridad y la Democracia.

Anexo II

Expertos internacionales

Álvaro Camacho, profesor de Sociología de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Experto en políticas de seguridad nacional y en la lucha antinarcótica en Colombia y en políticas de seguridad pública a nivel local. Fue miembro de la comisión civil de reforma a la Policía creada por el Congreso colombiano en 1994 y puso en marcha la primera etapa de la reforma policial colombiana.

Jeffrey Fagan, profesor de Derecho y Salud Pública de la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York. Experto en violencia juvenil, pandillaje, estrategias de control de armas y análisis de políticas de prevención de la violencia y la delincuencia en Nueva York y otros lugares.

Hugo Fruhling, profesor de Derecho y Justicia Criminal, director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Autor de numerosos estudios sobre la reforma de la Policía en Latinoamérica, incluso un estudio comparativo de cuatro experiencias de Policía comunitaria para el Banco Interamericano de Desarrollo, institución con la cual ha trabajado como consultor en repetidas ocasiones.

Gustavo Palmieri, abogado y director del Programa de Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios Legales y Sociales (cels) de Argentina. Ha publicado estudios del sistema de control disciplinario de la Policía y asesorado en la reforma de la Policía de Buenos Aires. cels ha desarrollado un sistema de indicadores de evaluación al desempeño del sistema penal.

Gerald (Jerry) Sanders, ex director general del Departamento de Policía de San Diego (sdpd), California, ahora Chief Operation Officer de Virtual Capital of California, llc (vcc). vcc facilita la transferencia de tecnologías nuevas entre instituciones académicas y de investigaciones y corporaciones. Tuvo una carrera de 26 años en el sdpd, ascendiendo a jefe del Departamento, puesto que manejó durante seis años. Conocido por su promoción de Problem-Oriented Policing acercando a la Policía con la comunidad con resultados impactantes en la reducción de tasas de delincuencia.

Eli Silverman, profesor de Justicia Criminal del Colegio John Jay en la ciudad de Nueva York, autor del libro *The nypd Battles Crime; Innovative Strategies in Policing*, entre muchas otras publicaciones. Sus ideas de enfoque son Policía comunitaria, gerencia policial, compstat y mapeo delincencial, y análisis de políticas. También se ha desempeñado como profesor en la academia policial de Bramshill, en Inglaterra.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos
1630 Connecticut Avenue, NW, Suite 200
Washington, DC 20009, USA
www.wola.org/

Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.

Serapio Rendón No. 57-B, Col. San Rafael, C.P. 06479
Delegación Cuauhtémoc
México, D.F.
www.sjsocial.org/PRODH/
Tels: (55) 5546 8217, (55) 5566 7854,
(55) 5535 6892, Fax: Ext. 18
e-mail: prodh@sjsocial.org

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Chapultepec No. 49, Col. Centro C.P. 06040
Delegación Cuauhtémoc
México D.F.
Tel: 5229 5600
www.cd hdf.org.mx
e-mail: cd hdf@cd hdf.org.mx

Este libro se terminó de imprimir en los talleres de Impresiones Especiales, S.A, de C.V.
en el mes de septiembre de 2004. Tiraje: 1000 ejemplares

