

# La película de la seguridad: lecciones internacionales\*

## The Citizen Security Movie: Lessons from Abroad

*Juan Carlos Ruiz Vásquez\*\**

Recibido: 02/05/11

Aprobado evaluador interno: 24/07/11

Aprobado evaluador externo: 03/09/11

### Resumen

Este artículo hace un análisis de las principales estrategias de seguridad ciudadana implementadas en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y América Latina, señalando el énfasis diferente que sus gobiernos le han dado a medidas represivas, intervenciones sociales y control de comportamientos ciudadanos. Con base en la filmografía más reciente sobre el tema, se presenta un recorrido del tenor de estas estrategias y sus resultados y efectos en la sociedad.

### Palabras clave:

Seguridad ciudadana, policía, estrategias de seguridad, criminalidad.

### Palabras clave descriptor:

Seguridad ciudadana, criminología, policía, conducta social.

### Abstract

This paper analyzes the main citizen safety strategies implemented in the United States, France, Great Britain and Latin America pointing out the choice made by their governments for repressive measures, social intervention or behavioral control. Based on the contemporary filmography on the subject, this paper shows the strategies and results and their effects on the society.

### Key Words:

Citizen Security, Police, Policing, Crime.

### Keywords plus:

Citizen security, Crime and criminals, Police, Social behavior.

---

\* Artículo de reflexión sobre diferentes estrategias de seguridad implementadas por algunos países.

\*\* Profesor Asociado de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia. Correo electrónico: juancarlosruizvasquez@gmail.com.

Aunque en los años setenta el debate de la seguridad ciudadana giraba entre modelos preventivos y reactivos, este se fue diluyendo en el tiempo al punto de que hoy en día hasta las aproximaciones juzgadas más radicales, como la estrategia de “tolerancia cero”, pueden ser consideradas preventivas a su manera. Por ejemplo, la seguridad ciudadana en Estados Unidos, basada sobre la premisa de las “ventanas rotas”, busca restablecer el control de los ciudadanos sobre sus vecindarios, impidiendo que se vean amenazados por incivildades y desordenes que lanzan el mensaje inequívoco de que ese sector está desprovisto de controles y, por lo tanto, es un lugar propicio para delinquir en impunidad (Sousa y Kelling, 2006). La participación directa de los ciudadanos en las estrategias de seguridad y vigilancia (*community policing*, modelo Chicago) o la eliminación del comportamiento antisocial que puede degenerar en actos delictivos mayores y que dañan el tejido social y la convivencia permiten generar defensas que disuaden al posible infractor (Skogan y Hartnett, 1999; Donzelot y Wyvekens, 2002). Si esta prevención disuasiva en Estados Unidos parte del principio de que el delincuente ya existe y se deben desaminar sus acciones instaurando controles que eviten el desorden, el modelo europeo supone que, desde su mismo nacimiento, el individuo debe ser integrado socialmente para que no se convierta a la postre en delincuente. Por ello, se buscan establecer políticas sociales de gran envergadura que modifiquen las condiciones estructurales que causan la delincuencia. (Ruiz Vásquez, 2004). En América Latina, se ha preferido seguir una estrategia de controles y visibilidad policiales ante la falta de los recursos que exigen las estrategias adoptadas en Estados Unidos y Europa. Los controles de armas e identidad, el cierre de establecimientos y la división del territorio en cuadrantes para intensificar el patrullajes no son una novedad en las estrategias de seguridad, pero son adoptadas y remozadas en esta región.

Este artículo hace un análisis de las principales estrategias de seguridad ciudadana implementadas en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y América Latina, señalando el énfasis diferente que sus gobiernos le han dado a medidas represivas, intervenciones sociales y control de comportamientos ciudadanos. A continuación, se discuten estos perfiles diferentes de la seguridad ciudadana, utilizando el mundo del cine, que ha dado cuenta de manera vívida del actuar policial y el rol de los ciudadanos.

### ***El teniente corrupto: orden e incivildades en Estados Unidos***

Una de las ideas más publicitadas y revolucionarias en temas de seguridad ciudadana en Estados Unidos, la mal llamada Teoría de la Ventanas Rotas, surgió de la constatación que hicieron sus autores Wilson y Kelling (1982), cuando acompañaban a la policía de Newark en sus patrullajes. Estos dos autores observaron que cada policía se apersonaba de su sector manteniendo la sensación de orden, interpellando a las personas ajenas al barrio, expulsando a los indeseables y haciendo las veces de jueces *ad-hoc* en casos de

altercados y diferencias entre vecinos. Wilson y Kelling no descubrieron la rueda. La película *The Bad Lieutenant* (1992) reflejaba una historia ya conocida de la labor de un policía quien, aunque corrupto y drogadicto, lograba imponer un sentido de orden en su territorio, claro, con excesos en algunos casos y, en otros, por simple omisión. La discrecionalidad de los policías para decidir ha sido un tema recurrente en la criminología moderna. Paradójicamente, incluso un policía corrupto puede ser un buen policía, según las situaciones y las horas del día.

Los policías deben proscribir cualquier comportamiento que rompa con el tejido social, detectar lo que amenaza el sector y establecer allí su propio sentido de justicia. La idea de las ventanas rotas de Wilson y Kelling, según la cual el desorden crea sentimientos de inseguridad que, a su vez, permiten el relajamiento de los controles de un sector invitando a los criminales a actuar a sus anchas, revolucionó las estrategias de seguridad ciudadana en Estados Unidos. Ventanas rotas ha sido víctima de tergiversaciones y simplificaciones. Algunos creen que se trata de una política de renovación urbana que impactaría en la seguridad. Piensan que, si se embellecen los barrios, la criminalidad debe disminuir. Otros van más allá cuando piensan que es una manera de que los ladronzuelos de hoy no lleguen a ser algún día grandes criminales siguiendo el adagio “el que roba un huevo, roba un buey” (Weizburd y Braga, 2006).

La imagen que utilizaron Wilson y Kelling de la ventana rota no tenía ninguna sofisticación teórica. Incluso, la idea apareció en un artículo muy simple en 1982 en donde se intentaba ilustrar que una ventana rota lanzaba el mensaje inequívoco de que ese lugar estaba desprovisto de controles y, por ende, era el lugar propicio para que allí aflorara el crimen. Poco tenía que ver, entonces, con renovación urbana o gran bandidaje. Los autores, de manera interesante, revirtieron la ecuación según la cual a mayor criminalidad mayores sentimientos de inseguridad y propusieron, en contrapartida, que al haber mayores sentimientos de inseguridad entre los habitantes de un barrio, estos tienden a replegarse y esconderse, los controles sociales se evaporan y los delincuentes ven allí el lugar donde pueden delinquir en completa impunidad (Monjardet, 2003).

La idea de la ventana rota sirvió para definir dos grandes programas de seguridad ciudadana. El primero, la tolerancia cero del alcalde Giuliani en Nueva York (Ocqueteau, 2003); el segundo, el modelo de policía comunitario de la ciudad de Chicago (Skogan, 1997). Giuliani retomó la idea inicial de Wilson y Kelling, señalando que se debía combatir sin reato las incivildades, ya que generaban una sensación de desorden que, a la postre, era propicio para la criminalidad. En Nueva York, fueron compelidos grafiteros, indigentes, vándalos y vendedores ambulantes para mejorar los entornos. A decir de las estadísticas, Nueva York fue un verdadero milagro con un descenso del orden del 60% en los principales crímenes. Los detractores de la estrategia de tolerancia cero han señalado que esta disminución inició un año antes de que se implementara. Señalan que

el descenso puede atribuirse al aumento importante del presupuesto y el pie de fuerza en la era Giuliani, así como haber recibido una policía más saneada tras los escándalos de corrupción de los años setenta y ochenta, que llevaron a la comisión Knapp a proponer reformas y depuración (Newburn, 1999).

En Chicago, se acogió la teoría de las ventanas rotas de manera diferente. El tejido social podía preservarse como barrera de control ante la criminalidad, estableciendo una alianza entre policía y comunidad e invitando a los vecinos a tomar en sus propias manos labores de vigilancia y control. El modelo de policía Chicago logró generar niveles de confianza hacia la institución con base en reuniones periódicas con ciudadanos donde se discutían los problemas de seguridad que aquejaban al sector y las medidas emprendidas para solucionarlos. Adicionalmente, los vecinos se organizaron para vigilar y denunciar acciones sospechosas (Skogan, 1997; Brogden y Nijhar, 2005).

Los modelos de seguridad ciudadana en Estados Unidos han sido prolíficos y variados. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se han bautizado y sucedido innumerables estrategias, a saber: el *law enforcement policing* (Skolnick, 1966), el *team policing* (Sherman, 1973), el *broken window policing* (Wilson y Kelling, 1982), el *community policing* (Haberfeld, 2002), el *problem oriented policing* (Golstein, 1979), el *led-intelligence policing* (Tilley, 2008), el *hot spots policing* y el *pulling levers policing* (Weizurd y Braga, 2006), entre muchos otros con nombres sugestivos, poco probados y nada conocidos por los encargados de la seguridad ciudadana en América Latina. Se conoce muy poco del impacto real de estos modelos a falta de evaluaciones científicas. El hecho de que cada uno de ellos haya surgido como repuesta a las imperfecciones de otros modelos anteriores muestra bien que, en el tema de la seguridad ciudadana, es un campo complejo donde múltiples actores y variables se interrelacionan y superponen, dificultando que una sola perspectiva, como ventanas rotas, llegue a solucionar con contundencia problemas de delincuencia y violencia urbana que pueden deberse a problemas más estructurales (Brodeur, 2005).

### **El odio: migración, xenofobia y seguridad en Francia**

El tema de seguridad en Francia ha tomado un giro diferente al asociarse migración e inseguridad. Después de años de una aproximación de tipo social, donde las agencias del Estado intervenían para mejorar la calidad de vida de jóvenes desposeídos y así evitar su incursión por el mundo criminal, la administración Sarkozy ha endurecido su posición estableciendo duros controles sobre inmigrantes, a los que asocia con los problemas de desorden y criminalidad. Recordemos que Nicolas Sarkozy llegó a la presidencia en parte porque prometió mano dura contra jóvenes de origen magrebí de tercera o cuarta generación franceses, a los cuales apuntaba del dedo por ser los responsables de los desmanes en los suburbios de las grandes ciudades francesas.

La película laureada *El odio* (1995) hace una descripción cruda de los jóvenes de estos suburbios que viven en un mundo de discriminación, racismo y desempleo. En ella, se ven tres jóvenes de los suburbios que deambulan por las calles de París toda la noche, ya que han perdido el último tren de cercanías. Su odio a la policía, sus relaciones difíciles con los parisinos y la agresividad de su comportamiento se entienden como una reacción a una sociedad que nunca los acogió y que, en un círculo vicioso sin fin, los lleva a agredir a esa sociedad que, a su vez, al sentirse violentada, genera mayores aprehensiones hacia ellos.

La realidad, nuevamente, ha superado la ficción. Recordemos que los padres o abuelos de estos jóvenes llegaron en los años sesenta o setenta a Francia huyendo del Norte de África por sus condiciones sociales y políticas. El fin del periodo colonial, en especial la independencia de Argelia, suscitó la llegada de nuevos inmigrantes a Francia. Fueron hacinados en las periferias de ciudades como París, Marsella, Lyon y Estrasburgo en grandes edificios de conjuntos familiares a los cuales llamaron “las murallas chinas”, donde convivían miles de familias. La sociedad francesa mal supo integrar estos nuevos llegados y, aún peor, no adoptó a los hijos que nacerían en suelo francés. La divisa “Libertad, igualdad y fraternidad” parece no haberse aplicado para estos jóvenes que, hoy, son ciudadanos franceses de nacimiento. Las revueltas de octubre y noviembre de 2005, luego de que dos jóvenes de la periferia murieran electrocutados cuando eran perseguidos por la policía, mostraron este conflicto que se había gestado por décadas. Durante tres semanas, fueron incendiados coches, liceos, iglesias, sinagogas, almacenes y comisarías. Siendo ministro del interior, Sarkozy fue propulsado al estrellato político cuando, al visitar la zona de la revuelta, prometió “limpiar la escoria” ante los guijarros que le lanzaban desde los edificios de arquitectura estaliniana.

Como presidente ya en ejercicio, Sarkozy ha iniciado una política de expulsión de inmigrantes, comenzando por los gitanos rumanos. Esta medida represiva tiene una carga simbólica importante en Europa, ya que fueron estos uno de los primeros blancos de exterminio del nazismo y trae a la memoria de los franceses los hechos luctuosos de la ocupación alemana cuando miles de judíos franceses cayeron en las llamadas *raffles* (redadas) a manos de la Gestapo, la Gendarmería francesa y el gobierno de Vichy en aquella época aciaga conocida como los “años negros”. Igualmente, es difícil de entender para los detractores del presidente francés, por un lado, que un descendiente de húngaros como Sarkozy expulse inmigrantes y, del otro, que lo haga con nacionales de un país que ingresó a la Unión Europea en 2008.

La política pública de seguridad ciudadana en Francia había sido dictada por objetivos sociales diametralmente opuestos. En Europa, ha prevalecido un modelo preventivo en donde se involucran las entidades del Estado para proveer un nuevo marco de ayudas institucionales que eviten que un individuo mal integrado y asocial incurra en el delito.

Con base en una cooperación interagencial, la prevención se ha entendido más como políticas solidarias, dando oportunidades a los individuos para que no se conviertan en delincuentes. Dentro de este marco, el gobierno francés buscó proveer de apoyo a los jóvenes con dos componentes. Primero, se instauraron los Contratos Locales de Seguridad (CLS), cuyo objetivo ha sido integrar a todas las agencias del Estado en torno a la seguridad para que todas se comprometan a aportar soluciones a problemas puntuales. Por ejemplo, la empresa de energía se compromete a mejorar la iluminación de un parque, la justicia lo hace enjuiciando sin dilaciones, la educación crea programas para mantener a los alumnos ocupados después de la jornada escolar y el proveedor de vivienda interviene en barrios deteriorados con altos índices de hacinamiento. Con base en un diagnóstico levantado por una empresa consultora, el gobierno reúne a las agencias concernidas y, después de una discusión, se llega a un consenso de intervención que se expresa en la firma de un acuerdo o contrato. Todos pueden aportar, desde el encargado del corte del césped hasta la policía, pasando por el procurador o los jueces (Monjardet, 1995).

El segundo componente de la estrategia tiene que ver con la adopción de la policía de proximidad, cuya finalidad es la utilización del patrullaje a pie para poner en contacto a los policías con la comunidad. El territorio es mejor recortado para que los policías encargados se responsabilicen de los resultados del sector asignado lo que llevan a cabo siendo polivalentes y buscando alianzas con las autoridades locales. La calidad del servicio se evalúa bajo una estrategia de Nueva Gestión Pública, donde se introduce la jerga de la administración privada con nociones como servicio al cliente (Dieu, 2005).

Ambas estrategias parecen haber tenido un éxito mitigado o, cuando menos, el presidente Sarkozy decidió suprimir la policía de proximidad para reemplazarla un tiempo después por las llamadas Unidades Territoriales de Barrio. Su idea de mano dura no se compadecía con un estilo de policía juzgado suave e inconsistente con el pandillismo. La policía de proximidad se había creado, precisamente, para mejorar la relación entre jóvenes de las llamadas *cités* y los policías. Pero hoy, como en el pasado, los jóvenes odian a la policía porque se sienten irrespetados y acosados en los controles de identificación. A su vez, los policías son agredidos físicamente y han estigmatizado a estos jóvenes, a quienes ven como enemigos de la calle.

### ***La naranja mecánica: el comportamiento antisocial en Gran Bretaña***

El gobierno de Tony Blair es un buen ejemplo de cómo se buscó implementar estrategias de tolerancia cero con ayudas sociales de envergadura. Blair implantó, desde 1997, el *Antisocial Behaviour Order Act*, con el cual pretendía encontrar una solución a la violencia y delincuencia juvenil que había tomado proporciones alarmantes desde los años ochenta. En una macabra predicción, el cineasta Stanley Kubrick había descrito,

en su película clásica *La naranja mecánica* (1971), las bandas de jóvenes que ejercían violencia gratuita. La realidad pareció superar la ficción cuando las cámaras instaladas en las calles y los autobuses en las principales ciudades británicas mostraron asesinatos y palizas que propinaban bandas de jóvenes a transeúntes inocentes sin razón aparente ni intención de robo. La violencia, como en la célebre película, se ejercía por placer a manos de jóvenes mal integrados socialmente y sin oportunidades de estudio o empleo. Los videos, ampliamente difundidos por la televisión británica, mostraban, por ejemplo, a una niña de ocho años con una pala vandalizando los vehículos de todos los vecinos de la cuadra. Otro video mostraba a dos jóvenes que eran apuñalados a muerte cuando esperaban un bus en la madrugada sin que nunca hubiesen cruzado palabra o conocieran a sus agresores ni hubiesen tenido altercado previo. También, en una estación de metro, un joven padre de familia era pateado hasta morir por jóvenes que pretendían grabar la golpiza en sus teléfonos celulares.

Por esta razón, el gobierno de Blair quiso limitar sin reato todos los actos antisociales. Por ello, una de sus primeras decisiones de gobierno fue instaurar el famoso ASBO (por su sigla en inglés) para sancionar con cárcel todo tipo de actos violentos y vandálicos que rompieran el tejido social existente en una comunidad. Tras una primera boleta de advertencia, el infractor iba a parar a la cárcel si reincidía. Paradójicamente, los jóvenes desadaptados comenzaron a ser llamados los “asbos”, indeseados por vecinos de barrio y tenderos. Eran fácilmente identificables por las capuchas de sus chaquetas que siempre llevaban puestas como una forma de inspirar temor y mantener el anonimato cuando cometían sus fechorías. Sin embargo, el fenómeno no pareció apaciguarse con las decisiones de gobierno y la misma administración Blair, en su último año en el poder, decidió lanzar unas medidas sociales encaminadas a proteger a los más vulnerables en su edad más temprana. Se anunciaron grandes ayudas financieras y acompañamiento a las madres solteras; mayor escolarización y calidad de la educación para los hijos de familias monoparentales y apoyo psicológico a los más vulnerables para evitar que el tribalismo urbano los llevase a integrar bandas y pandillas.

Igualmente, los modelos preventivos de policía comunitaria que se iniciaron en el mundo a finales de los ochenta, comienzan a mostrar agotamiento, si no fracaso, a pesar de la retórica que aún los rodea (Brogden y Nijhar, 2005). En Gran Bretaña, la policía comunitaria se ha desmontado gradualmente y, en su reemplazo, se han reclutado los llamados *community support officers*, generalmente amas de casa de edad media que visten uniformes de policía con distintivos azules pero que no reciben formación policial y no son consideradas policías de verdad. Las asociaciones de vecinos por la vigilancia *Neighbourhood Watch* se han diluido tras casi 25 años de existencia. La apatía de los vecinos y el cúmulo de trabajo de los policías han dado al traste con estos modelos preventivos. El modelo de policía comunitario ha sido importado por muchos países, pero,

en general, las evaluaciones existentes señalan con reiteración los mismos problemas: la poca credibilidad que tiene el modelo comunitario entre los altos mandos policiales, quienes temen perder poder ante la discrecionalidad de sus subordinados; la falta de aceptación de otros policías de vigilancia que se juzgan “duros” frente a una modalidad que creen “suave”; la poca efectividad del modelo ante la alta criminalidad y el gran bandillaje; lo inocuo en términos prácticos; la retórica que envuelve el proceso sin resultados tangibles y el poco cubrimiento del territorio y los barrios. Al igual que lo señala Manning, no se sabe muy bien si esta policía comunitaria es una estrategia, un método, un programa, una división, una táctica o una política (Manning, 2005; Fischer, 2001).

### ***Tropa de élite: policías indolentes y policías comprometidos en América Latina***

Ni la estrategia de tolerancia cero ni la aproximación más social para prevenir la criminalidad son de fácil aplicación en América Latina, ya que requieren ingentes inyecciones de dinero. El programa de tolerancia cero del alcalde Giuliani en Nueva York necesitó la inversión de un millardo de dólares y doblar el pie de fuerza policial, con lo que esto representaba en pago de salarios y pensiones. Esto sin contar la adopción del sistema de mapeo y evaluación conocido como *Compstat*, que puede tener costos exorbitantes para muchas ciudades de América Latina que, por falta de presupuesto, no han podido ni siquiera implementar números de emergencia como el 123 o 911 para reemplazar los caducos centros de despacho. Los Contratos Locales de Seguridad en Francia, los protocolos en Italia y los *partnership* en Inglaterra y Gales han significado la inversión cuantiosa en obras y programas de las entidades públicas firmantes.

Por ello, la aproximación adoptada en América Latina se basa en lo que denominamos “hábitos saludables” que no requiere de las inversiones ya mencionadas. Haciendo la analogía con un paciente que sufre de obesidad, fuma, tiene colesterol y es sedentario, lo que aumenta sus probabilidades de sufrir un ataque cardiaco, así una ciudad en donde se conjugan altos procesos de desocialización, porte de armas, ingesta significativa de alcohol y resolución violenta de las diferencias lleva a que los índices criminales se disparen. Si al paciente se le pide que controle su colesterol, deje de fumar, haga dieta y ejercicio, en esta misma analogía, algunas ciudades de América Latina han adoptado programas preventivos que limitan ciertos comportamientos como el porte de armas, control en el expendio de alcohol, toque de queda para menores de edad, además de programas de cultura ciudadana, convivencia y desarme de los espíritus (Acero, 2002; Llorente, 2004).

Estos programas, cuya efectividad nunca ha sido demostrada de manera fáctica o estadística en América Latina, vienen acompañados de mayor visibilidad de la policía y anuncios de aumentos de pie de fuerza. Copiando el viejo modelo de *team policing* que hizo carrera en Gran Bretaña en los años cincuenta y en Estados Unidos a finales de los

sesenta, la policía busca hacerse más visible para disuadir a criminales y dar una mayor sensación de seguridad a los ciudadanos, aumentando el patrullaje de los uniformados, incrementando las rondas a pie, instalando servicios de información al ciudadano en las estaciones, calles y centros comerciales, asignando los mismos uniformados en una misma área por varios años y disminuyendo los tiempos de respuesta ante llamadas de emergencia (Sherman, 1973). En América Latina, las ciudades instalan un grupo de tres policías en zonas céntricas, apostan un uniformado cada dos calles en una gran avenida durante las horas de punta, los automóviles de policía encienden todo el tiempo sus luces de emergencia cuando patrullan y los retenes de requisa están a la orden del día. Incluso, el Plan Cuadrante de Chile, que ha sido presentado como un modelo comunitario, no pasa de ser una aplicación del viejo *team policing* para generar sentimientos de seguridad con base en mayor visibilidad de los uniformados. Sin embargo, este programa, nunca cabalmente evaluado, ha sido copiado por otros países del hemisferio que han creído que un recorte del territorio en cuadrantes para racionalizar mejor las labores de vigilancia es una medida novedosa (Fruhling, 2003). Sin embargo, el famoso experimento de Kansas City demostró que este tipo de aproximaciones policiales eran inocuas para prevenir el crimen e, incluso, cuestionables para elevar la sensación de seguridad en los individuos. Recordemos que el experimento de Kansas City, financiado por la Police Foundation, determinó que la visibilidad policial no tenía ningún impacto significativo. El experimento, al dividir tres sectores, uno con patrullaje intensivo, otro con el patrullaje habitual y uno último sin presencia policial, salvo ante llamadas de emergencia, demostró, tras la aplicación exhaustiva de técnicas científicas de medición, que no había diferencia entre los tres. Estas conclusiones y las manifestaciones violentas contra la policía en varias ciudades de Estados Unidos a finales de los sesenta dieron al traste con un modelo policial que aún hace carrera en nuestra región (Kelling, 2003).

En América Latina, se han venido implementando estrategias y programas señalados por la retórica gubernamental y las autoridades locales como altamente efectivos sin que exista una evaluación científica que precise sus alcances reales. Por ejemplo, el famoso estudio de la Universidad de Maryland, encomendado por el gobierno y el congreso de Estados Unidos en 1997 para conocer a ciencia cierta qué programas preventivos funcionaban y cuáles no, presentaba una extensa lista de estrategias inocuas que, sin embargo, siguen siendo presentadas en esta parte del hemisferio como novedosas y efectivas. Por ejemplo, esta evaluación señalaba que la compra de armas para su destrucción, los programas para ocupar el tiempo libre de los jóvenes después del colegio, los programas de vigilancia de los barrios organizados por la comunidad junto con la policía, el arresto de jóvenes infractores por delitos menores, la implantación de estaciones de policía, entre muchos otros puntos de una lista de 25 no funcionaban (Sherman *et al.*, 2003). América Latina acusa un grave problema de evaluación de sus programas y políticas

de seguridad ciudadana, lo que ha llevado a que muchos de estos puntos hayan sido aceptados como exitosos sin comprobación empírica y con una buena dosis de discurso.

Las estrategias de controles o “hábitos saludables” adoptadas en América Latina requieren de una policía profesional y devota. En el caso de los controles de armas y de establecimientos públicos, estos solo funcionan si se cuenta con un cuerpo policial honesto que no se deje sobornar por aquellos que quieren evadir los controles. La policía comunitaria exige una policía comprometida que se acerque a las comunidades y rompa la indolencia que caracteriza a no pocos de sus integrantes que se sienten poco motivados, mal pagos y obligados a trabajar en un clima organizacional hostil. La película brasileña *Tropa de élite* (2007) muestra bien esta doble faceta de policías corruptos que conviven con unos pocos honestos. Mientras que los segundos venden armas y trafican drogas con los grandes jefes criminales de las favelas, los segundos deben combatirlos a pesar de las condiciones difíciles, la burocracia policial, el miedo y los problemas familiares. Los altos mandos tienen intereses personales de enriquecimiento en alianza con el bajo mundo o a través del abuso del poder. Al otro lado, los policías honestos buscan ejercer su trabajo a pesar de los obstáculos de la organización y esos colegas con intereses oscuros.

En América Latina, los policías son mal remunerados y despreciados por la sociedad. Aunque con diferencias importantes país por país, un policía en América Latina devenga un poco más de un salario mínimo y solo en promedio un 32% del público siente confianza hacia ellos (Iberobarómetro, 1993-2010). En algunos países, como México, solo entre el 5 y el 10% de los ciudadanos confía en la policía. Los niveles de corrupción son altos si hemos de creer a las encuestas de percepción que, año tras año, conduce Transparencia Internacional en América Latina (2001-2007). Los habitantes de la región, al calificar a su policía de 1 a 5, donde 1 es limpia y 5, completamente corrupta, asignan un 4,5 en promedio. Con estas condiciones de confianza, imagen y salarios, resulta difícil implementar las medidas de control que han sido la base de las estrategias anteriormente descritas.

## Conclusiones

El recuento de estrategias de seguridad ciudadana de que hemos dado cuenta muestra, primero, su diversidad y, segundo, su éxito mitigado. Ningún programa parece haber tenido la contundencia ni el éxito que desearían las autoridades locales, ávidas de curas milagrosas para los problemas de criminalidad y las demandas crecientes de los ciudadanos en la materia. A falta de evaluaciones rigurosas y científicas, la intuición prevalece entre las autoridades y la policía sobre el camino a seguir. El énfasis, por momentos equivocado, que se le da a cada programa hace que se dejen de lado otros programas complementarios o alternativos. Algunos creen que, castigando los delitos menores, se evita la criminalidad. Otros consideran que las políticas sociales limitan el surgimiento de los criminales. Y otros tantos creen que los controles a comportamientos nocivos

disminuyen la violencia urbana. A decir de los cambios constantes de los programas de seguridad y el surgimiento de nuevos modelos, las estrategias de seguridad parecen estar dando “palos de ciego”. Sin embargo, tomando lo mejor de cada una, es posible señalar aquello que ha servido o que ha sido prometedor. Primero, se debe crear una institucionalidad alrededor del tema con el surgimiento de verdaderas agencias que compilen las estadísticas criminales, establezcan diagnósticos y aglutinen interagencialmente a las instituciones del Estado involucradas en el tema. Proteger el tejido social parece fundamental, ya sea en términos de mantener un nivel de calidad de vida mínimo o proscribir todo comportamiento que tienda a romper los lazos entre vecinos de una comunidad. Los procesos serios de evaluación de programas e instituciones parecen esenciales para saber a ciencia cierta qué funciona, qué debe modificarse y qué eliminarse entre la panoplia de propuestas. El compromiso y coordinación de las agencias que, de lejos o de cerca, tienen que ver con los temas de seguridad debe ser suscrito de manera formal y supervisado por la autoridad que convocó el compromiso. La participación de la comunidad para generar un diálogo entre policía y ciudadanos parece haber sido esencial en los llamados casos exitosos y soporte definitivo a los contratos firmados por las agencias del gobierno involucradas. Por último, los programas de “segunda oportunidad”, para revertir la suerte de niños sin futuro por obra de su precaria condición social y económica, son fundamentales para evitar que se conviertan en criminales. La provisión de salud, buena educación, oportunidades de promoción y soporte psicológico son esenciales para limitar sociedades descompuestas, así los resultados de estos programas sociales no sean evidentes que en el muy largo plazo.

### Referencias bibliográficas

- Acero, H. (2002). “Seguridad y convivencia en Bogotá. Logros y retos 1995-2001”. En F. Carrión (ed.). *Seguridad ciudadana. ¿Espejismo o realidad?* Quito: Flacso.
- Bittner, E. (1967). “The Police on Skid Row: A Study of Peacekeeping”. *American Sociological Review*, 32 (5): 699-715.
- Brodeur, J. P. (2005). “Trotsky in Blue. The Permanent Policing Reform”. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38 (2): 254-267.
- Brogden, M. (2005). “Horses for Courses’ and ‘Thin Blue Lines’. Community Policing in Transitional Society”. *Police Quarterly*, 8 (1): 64-98.
- Brogden, M. y N. Preeti (2005). *Community Policing. National and International Models and Approaches*. Devon: Willan Publishing.
- Davis, R. et al. (2003). “Community Policing’: Variations on the Western Model in the Developing World”. *Police Practice and Research*, 4 (3): 285-300.

- Dieu, F. (2005). "Les Expériences Françaises de Police de Proximité". *Desafíos*, 12: 35-50.
- Goldstein, H. (1979). "Improving Policing. A Problem-Oriented Approach". *Crime & Delinquency*, 25: 236-258.
- Haberfeld, M. (ed.) (2002). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire: England, Emerald Group Publishing Limited.
- Kelling, G. y B. William (1998). "Declining Crime Rates. Insiders Views of the New York City Story". *The Journal of Criminal Law and Criminology*. 88 (4): 1217-1232.
- Kelling, G. (2003). "L'Expérience de Kansas City sur la Patrouille Préventive". *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-Série: 187-228.
- Llorente, M. V. y A. Rivas (2004). "La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana". En L. Dammert (ed.). *Seguridad ciudadana. Experiencias y desafíos*. Ilustre Municipalidad de Valparaíso: Red 14 y Comunidad Europea.
- Monjardet, D. (1995). "The French Model of Policing". En J. P. Brodeur (ed.). *Comparisons in Policing. An International Perspective*. Vermont: Ashgate Publishing Company.
- Monjardet, D. (2003). "L'Espérance de Kansas City sur la Patrouille Préventive". En *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-Série: 187-189.
- Newburn, T. (1999). "Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature" [Working paper]. Home Office, Police Research Series, Paper 110.
- Ocqueteau, F. (dir.) (2003). *Community Policing et Zero Tolérance à New York. En finir avec les Mythes*. Paris: La Documentation Française.
- Sherman, L. et al. (1973). *Team Policing: Seven Case Studies*. Washington: Police Foundation.
- Skogan, W. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. London: Oxford University Press.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley.
- Tilley, N. (2008). "Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-led Policing". En T. Newburn (ed.). *Handbook of Policing*. Devon: Willan Publishing.
- Weisburd, D. y A. Braga (ed.) (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, J. y G. Kelling (1982). "Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety". *The Atlantic Monthly*: 29-37.

## Encuestas

CIMA. "Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 1993, 1998, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007".

Corporación Latinobarómetro. "Latinobarómetro 1996-2007".

Transparency International. 'Global Corruption Survey 2003, 2004, 2005, 2006, 2007'.

Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008".

## Películas

Ferrara, A. (1992). *Bad Lieutenant*. Estados Unidos: Aries Films.

Kassovitz, M. (1995). *La Haine*. Francia: Canal +.

Kubrick, S. (1971). *A Clockwork Orange*. Gran Bretaña: Warner Bros.

Padilha, J. (2007). *Tropa de elite*. Brasil: Zazen Producciones.

