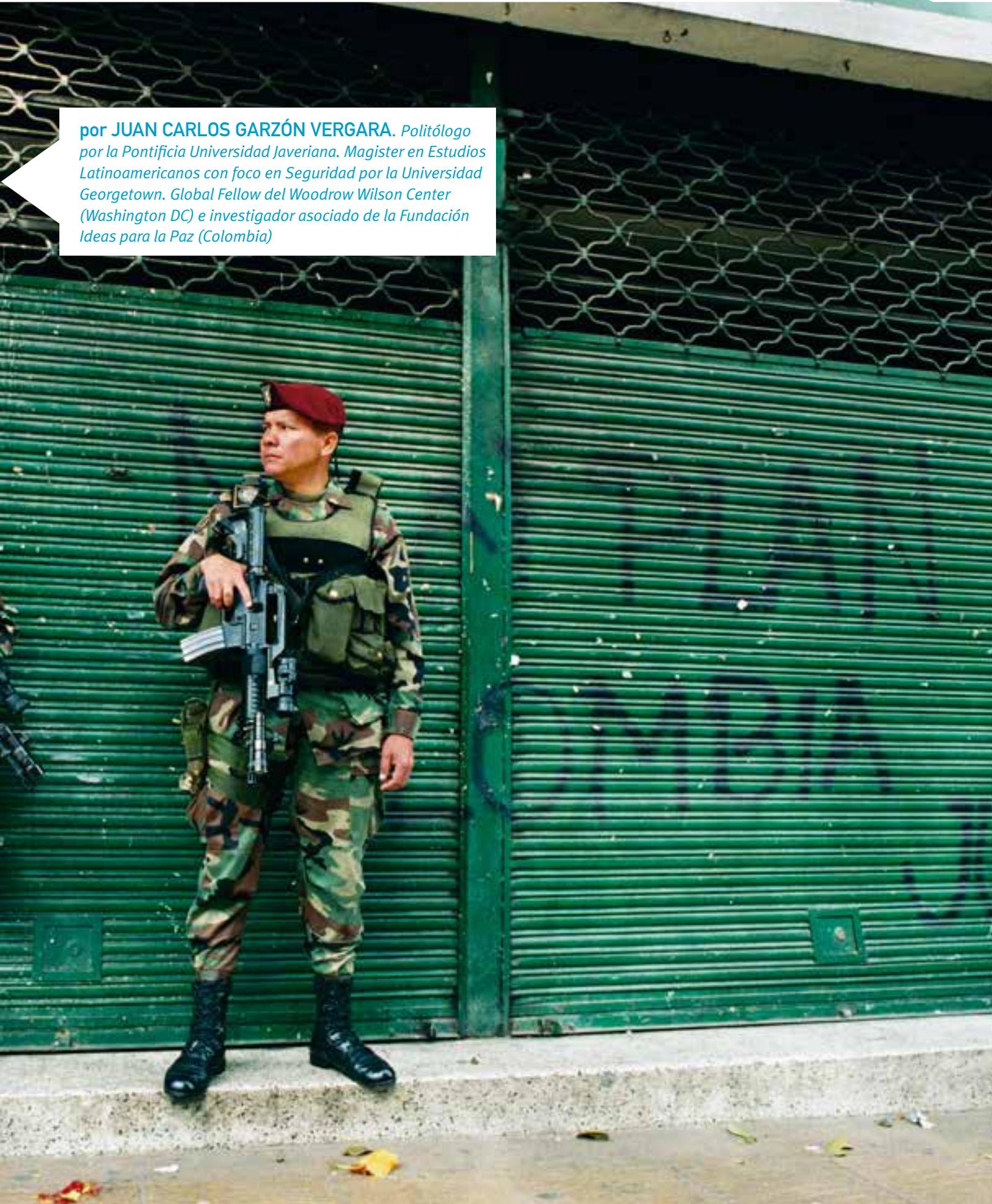


DUROS CONTRA LOS DÉBILES, DÉBILES FRENTE A LOS DUROS. EL IMPACTO DE LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS” EN EL ACCIONAR POLICIAL

LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS” HA TENIDO COMO CORRELATO BAJOS NIVELES DE CONFIANZA EN LAS FUERZAS POLICIALES, PERCEPCIÓN DE ALTA CORRUPCIÓN Y UN CRECIENTE ESCEPTICISMO SOBRE SU CAPACIDAD DE DAR RESPUESTA. UNA REFORMA POLICIAL SIGNIFICATIVA Y SOSTENIBLE, CUYA PRIORIDAD SEA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN, DEBE SER NECESARIAMENTE PRECEDIDA POR UNA SERIE DE CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS.



por **JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA**. *Político* por la Pontificia Universidad Javeriana. *Magister en Estudios Latinoamericanos con foco en Seguridad por la Universidad Georgetown*. *Global Fellow del Woodrow Wilson Center (Washington DC)* e *investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia)*



La aplicación represiva de la política de drogas ha tenido múltiples impactos en las fuerzas policiales en América latina. La denominada “guerra contra las drogas”, con sus distintas dimensiones e intensidades, ha distorsionado las responsabilidades de esta institución, influido negativamente en su relación con la ciudadanía, dispersado los limitados recursos del Estado y generado incentivos perversos. Lo anterior ha tenido graves implicaciones para los derechos humanos, con múltiples casos de abuso y violencia policial, que para algunas ciudades y países se ha traducido en patrones operacionales inaceptables de letalidad. Adicionalmente, desde la perspectiva de la salud pública, la criminalización del uso de drogas y la represión por parte de la policía, no sólo ha resultado una respuesta desmedida, sino que además ha alejado la posibilidad de brindar la atención necesaria para aquellas personas con problemas graves de adicción.

Este artículo identifica los principales impactos de la “guerra contra las drogas” en el accionar policial. A partir de este análisis formula algunas recomendaciones que pueden contribuir a generar cambios en las fuerzas policiales. Este escrito no pretende describir con exactitud ningún caso concreto; su propósito es captar los rasgos básicos de un fenómeno polifacético y complejo. Lo anterior, teniendo en claro que cada país tiene sus particularidades y que por lo tanto hay que tomar con reserva

las generalizaciones. Las situaciones descritas en este artículo tienden a concentrarse de manera crítica en territorios y unidades específicas, aunque no hay que perder de vista que en algunas ciudades y municipalidades pueden llegar a ser conductas recurrentes.

Es importante tener en cuenta que los bajos niveles de legitimidad de la policía no se explican ni se limitan a la labor que ha tenido en la “guerra contra las drogas”. Hay una extensa literatura sobre las malas relaciones de la policía con la comunidad en América latina, que señala la falta de resultado, la corrupción y los abusos como factores que influyen en esta relación. Lo que afirma este artículo es que la política de drogas, aplicada en su dimensión más punitiva, ha agravado las debilidades existentes y ha generado nuevos problemas. Bajo este marco, resulta relevante incluir en el debate sobre la reforma policial la necesidad de cambios en la política de drogas, con el objetivo de modificar los incentivos perversos que ha generado una guerra sin sentido.

Este artículo tiene como base el documento: Garzón, JC (2014) Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la “guerra contra las drogas”. Washington DC: Woodrow Wilson Center.

La “guerra contra las drogas” y contra la delincuencia en general ha tenido como correlato bajos niveles de confianza en esta institución, percepción de alta corrupción y un creciente escepticismo sobre su capacidad de dar respuesta.

Los impactos de la guerra contra las drogas en el accionar policial

Anthony Bottoms y Justice Tankebe señalan que la legitimidad de la policía se basa en tres elementos: la equidad procesal (imparcialidad y trato digno), la legalidad (actuar de forma legal) y la eficacia (los resultados de las acciones policiales). El criminólogo inglés Alex Stevens, al analizar la aplicación de las leyes de drogas por parte de la policía, encuentra que el enfoque punitivo está frecuentemente en tensión con estos tres elementos: la acción policial suele dirigirse de manera desproporcionada a ciertos sectores de la población –jóvenes y pobres–, se encuentra expuesta a la corrupción por parte de organizaciones criminales, de manera recurrente transgrede la legalidad y ofrece resultados modestos en cuanto a sus resultados.

Usando las palabras del general en retiro de la Policía de Colombia Oscar Naranjo, la adopción de un enfoque predominantemente punitivo y reactivo ha enfrentado a las fuerzas policiales a “cuatro grandes monstruos”: la brutalidad, la ineficacia, la insolidaridad y la corrupción.

La “guerra contra las drogas” y contra la delincuencia en general ha tenido como correlato bajos niveles de confianza en esta institución, percepción de alta corrupción y un creciente escepticismo sobre su capacidad de dar respuesta. Lo anterior, en un contexto de notables deficiencias estructurales: bajos niveles de profesionalización, escasos mecanismos de control y condiciones no dignas de trabajo para sus integrantes.

Dentro de los impactos del actual enfoque punitivo en la labor policial se destacan los siguientes:

La represión enfocada en los delitos menores y los eslabones más débiles de la cadena.

La acción policial generalmente recae sobre personas que son fáciles de detener, con delitos caracterizados por la flagrancia –como es el caso de la distribución al detalle, el consumo abierto o el tráfico de pequeñas cantidades–. Mientras tanto los delitos más complejos, que requieren una mayor capacidad de investigación e inteligencia, tienen bajos niveles de resolución –o lo que es lo mismo, altos niveles de impunidad–. Sólo para tener una idea: en Venezuela, en el período 2007 y 2008, por cada 100 asesinatos se registraron 9 detenciones –es decir que en nueve de cada diez homicidios no hubo castigo–; en Brasil se esclarecen en promedio menos de uno de cada cuatro homicidios; en Colombia, el nivel de impunidad de los homicidios entre 2005 y 2010 se ha estimado en un 96 por ciento.

En el caso de la Argentina, la investigación realizada por Alejandro Corda, de la organización Intercambios, muestra que siete de cada diez detenidos por delitos relacionados con drogas son consumidores –bajo la aplicación de la ley de estupefacientes 23.737–. El resto del esfuerzo policial se concentra en los portadores de pequeñas cantidades de barrios pobres. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS), en la Argentina la mitad de los procedimientos por drogas (49%) se encuadran en acciones de prevención policial, en las que el policía afirma que la detención se realiza a partir de la sospecha de que la persona puede estar cometiendo un delito. El segundo gran grupo de detenciones (38%) involucra a personas que, siempre según la policía, son detenidas *in fraganti* en el acto de consumir, este porcentaje refleja la clara vigencia de la persecución a consumidores y usuarios. Luego, están las detenciones motivadas por denuncias o llamados al 911 (6%). Sólo un 4% de las detenciones por drogas tienen lugar en el marco de allanamientos y un 2% por orden judicial.

Patrones de detención frecuentemente basados en estereotipos que recaen sobre las poblaciones más vulnerables.

En la práctica, el enfoque punitivo –y especialmente en lo que se refiere a la aplicación de las leyes de drogas– recae sobre poblaciones pobres percibidas por las autoridades como “peligrosas”. Se encuentra una criminalización exacerbada de los individuos más vulnerables: habitantes de la calle, jóvenes de las zonas marginales, migrantes de determinadas nacionalidades, y en algunos países, la población negra.

De acuerdo con Corda, resulta claro que la aplicación de las leyes de drogas en la Argentina han recaído sobre dos poblaciones en particular: mujeres y extranjeros. Según una investigación realizada por el CELS en las cárceles de mujeres, la población de reclusas creció un 350% entre 1990 y 2007. El 80% de ellas no habían tenido contacto anterior con el sistema penal. Casi todas son madres y tenían hijos menores a su cargo en el momento de la detención, un 64% son jefas de hogares monoparentales.



Incentivos perversos que premian la represión sobre la prevención.

El enfoque punitivo ha sido estimulado por el uso de pagos, incentivos económicos y ascensos ligados al mayor número de capturas o la denominada contabilidad de muertos. Los indicadores de “éxito” privilegian los medios (capturas e incautaciones) por encima de los fines –es decir, la mejora en los índices de seguridad de la población–. Como lo señalan Santiago Tobón e Isabel Gutiérrez para el caso colombiano, generalmente los indicadores de la policía son progresivos, es decir que si durante 2013 una estación incautó 100 kilos de marihuana, la incautación debe ser mayor en 2014. Bajo este marco, para ciertas unidades se intensifica la tentación de incurrir en conductas indebidas –como simular capturas o reciclar estupefacientes ya incautados–.

Mayor uso de estrategias de corte militar.

En América latina hay una amplia bibliografía respecto de la militarización de la policía y la intervención de las fuerzas militares en labores propias de la policía. El uso de las fuerzas armadas para tareas de seguridad interna y su involucramiento para dar respuestas al problema de las drogas ha estado acompañado por cuestionamientos de distinto tipo, respecto de sus repercusiones en las relaciones entre civiles y militares, violaciones a los derechos humanos y el aumento de la corrupción, entre otros. En la Argentina, la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico ha sido objeto de debate y varios sectores políticos vienen presionando para incluir este tema en la agenda de seguridad. En 2013 por primera vez se habilitó la participación de las FFAA. en tareas de patrullaje de frontera para atender la amenaza del narcotráfico, a pesar de que su participación en tareas de seguridad interna quedó expresamente prohibida desde la transición de la dictadura a la democracia.



El enfoque punitivo ha sido estimulado por el uso de pagos, incentivos económicos y ascensos ligados al mayor número de capturas o la denominada contabilidad de muertos. Los indicadores de “éxito” privilegian los medios (capturas e incautaciones) por encima de los fines –es decir, la mejora en los índices de seguridad de la población–.

Altos niveles de corrupción y penetración del crimen organizado.

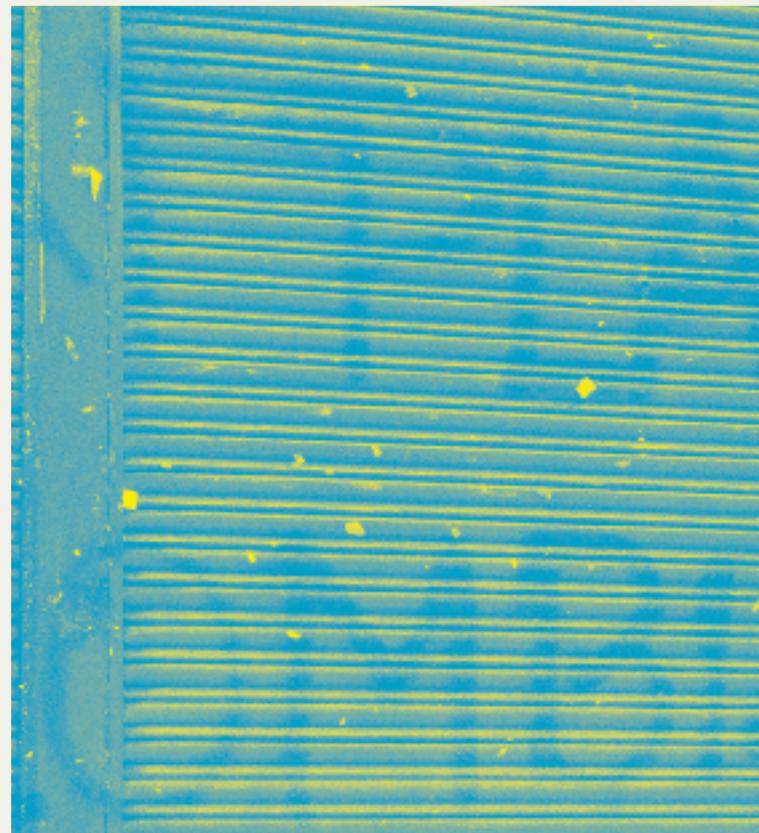
La actual política de drogas –basada en la prohibición– se ha mostrado vulnerable al evidente poder económico y armado de las estructuras criminales. La delincuencia organizada ha logrado penetrar las instituciones policiales –especialmente en los ámbitos locales–, garantizando protección para sus operaciones e impunidad para sus acciones. En determinados casos, los cuerpos policiales han participado directamente de las economías criminales, regulando transacciones, exigiendo comisiones y controlando la venta de bienes y servicios ilegales. Siguiendo la encuesta LAPOP/PNUD 2012, a la pregunta sobre si la policía “...protege a la gente frente a la delincuencia” o “...está involucrada en la delincuencia”, el 44% de las personas afirma que la policía está involucrada en el crimen –en 7 de los 18 países seleccionados este porcentaje es mayor al 50%–. Adicionalmente, los niveles de confianza en la policía, aunque han mejorado en años recientes, continúan estando por debajo del 50% y la percepción sobre la corrupción al interior de esta institución es elevada en la mayoría de los países (de acuerdo con Latinobarómetro 2013).

Una referencia especial merece el trabajo realizado por Marcelo Saín “La regulación policial del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires”, el cual analiza lo que denomina el “doble pacto” de la gobernabilidad de la seguridad pública. De acuerdo con Saín, este pacto implica la delegación de la seguridad pública por parte de las sucesivas autoridades gubernamentales a las cúpulas policiales –pacto político-policial– y, por otro lado, el control de los delitos, y en especial, de la criminalidad compleja por parte de la policía a través de su regulación y/o de la participación del mismo –pacto policial-criminal–. Para Juan Gabriel Tokatlian, el narcotráfico en la Argentina se sustenta en una coalición para el delito en la cual se entrelazan policía, políticos y pandillas, en el marco de “la falta de control de ciertos cuerpos de seguridad; la cooptación de estratos diversos que se benefician de este lucrativo negocio; el desmoronamiento de los compromisos ideológicos de los partidos políticos y la glorificación del enriquecimiento rápido como un modo de ascenso y reconocimiento social”.

Tal como lo señaló el CELS en la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “...en al menos dos de las provincias argentinas se han descubierto importantes penetraciones institucionales de las policías por parte del crimen organizado, escándalos que produjeron el cambio de las cúpulas de las policías y las autoridades políticas en seguridad”.

Uso desmedido de la fuerza y violaciones a los derechos humanos.

En algunos países y ciudades –para los cuales se tiene información– hay patrones operacionales inaceptables de letalidad y victimización por parte de la policía. Según un reciente estudio elaborado por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública, en 2012 en Brasil murieron 1.890 personas como consecuencia de las acciones policiales, en México 1.652, en Venezuela 704 y en República Dominicana 268. Para tener un criterio de comparación en este mismo año, Estados Unidos, que tiene una población 60% mayor que Brasil, registró 410 personas que murieron en enfrentamientos con la policía. De otro lado, las organizaciones de derechos humanos han sacado a la luz de manera reiterada las violaciones por parte de la policía y las fuerzas militares en el marco de la denominada “guerra contra las drogas”.



El camino: reformar la política de drogas para cambiar los incentivos

En América latina la modernización y reforma de los cuerpos policiales ha sido identificada como uno de los pasos clave para poder responder a la situación de seguridad que enfrenta la región. Una pregunta en este sentido es cuál ha sido el papel que ha tenido el enfoque punitivo en agravar las vulnerabilidades existentes o generar nuevos problemas. La mezcla de fuerzas policiales poco preparadas, caracterizadas por altos niveles de corrupción y débiles mecanismos de control, y una estrategia punitiva –deliberada y sin pocos criterios de aplicación– ha influido en los bajos niveles de eficiencia y legitimidad de esta institución.

Desde el ámbito de las políticas públicas surgen dos preguntas: ¿es necesario reformar las policías para cambiar el actual paradigma? O ¿el cambio de orientación de la labor policial –más enfocado en la protección de los ciudadanos y menos en el

castigo reactivo– puede facilitar procesos de transformación al interior de la fuerza policial? La reforma de la política de drogas podría ser una fuerza transformadora de la policía, al cambiar las prioridades e incentivos de esta institución. Una reforma policial significativa y sostenible requiere redefinir los objetivos y la manera de evaluar los avances. La prioridad debe ser la protección de la población, lo cual requiere de la construcción de lazos de confianza con la comunidad en el marco de una labor preventiva. Bajo este marco, los cambios en la política de drogas deben hacer parte de la agenda de reformas de la policía. Esta reforma podría verse facilitada a través de las siguientes decisiones concretas:

- ▶ La despenalización del porte de drogas para el uso personal, lo cual en el caso de la marihuana podría verse complementado con el autocultivo. Es momento de terminar con la estigmatización y la discriminación de los usuarios de drogas.
- ▶ La adopción de medidas alternativas a las sanciones penales para los eslabones más débiles de la cadena: usuarios de drogas, cultivadores y portadores de pequeñas cantidades de drogas.
- ▶ Se debe evitar a toda cosa el endurecimiento de las penas para los delitos menores. Se ha demostrado que no sólo resultan ser costosas sino ineficientes, con impactos marginales para las economías criminales.
- ▶ El cambio de los indicadores de evaluación para las fuerzas policiales. Su labor no debe estar en función de la cantidad de castigos o el volumen de las sanciones, sino directamente ligado a la mejora de los indicadores y la percepción de seguridad de los ciudadanos.
- ▶ Es necesario delimitar los niveles de discrecionalidad de las instituciones (acabar con las “zonas grises”), a través de la definición de objetivos claros, que estén en función de la protección de los ciudadanos. Lo anterior debe estar acompañado por mecanismos de rendición de cuentas.
- ▶ Es necesario abandonar la idea de reducciones en el consumo y aumentos en el precio como indicadores de éxito; el énfasis debe estar puesto en la mitigación de los impactos negativos (en la sociedad y las instituciones) y la reducción de las vulnerabilidades y el riesgo –especialmente de las conductas más perjudiciales–.
- ▶ La intervención del Estado en las zonas impactadas por los mercados ilegales de drogas no debe reducirse a la intervención de las fuerzas de seguridad. El impacto de la acción policial será temporal si no se acompaña de la voluntad política del gobierno nacional y local para sustituir el orden ilegal por el desarrollo urbano incluyente.

