



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

PROYECTO “SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA: DESAFÍO PARA LATINOAMÉRICA”

Español - Inglés - Italiano

Este proyecto ha sido desarrollado por "Proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica" del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia), con el apoyo económico de la dirección General para la Mundialización y las Cuestiones Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

ÍNDICE - TABLE OF CONTENTS - INDICE

SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA: DESAFÍO PARA LATINOAMÉRICA	3
SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE: A CHALLENGE FOR LATIN AMERICA	94
SICUREZZA E VITA DEMOCRATICA: UNA SFIDA PER L'AMERICA LATINA	179

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO
SANREMO - ITALIA

**“SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA:
DESAFÍO PARA LATINOAMÉRICA”**

**Fausto Pocar (Representante del Proyecto)
Roberto Augusto Moreno (Director del Proyecto)
Marcos Pablo Moloeznik (Coordinador de la publicación)**

-2022-

Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica

Roberto Augusto Moreno (Director del Proyecto)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinador de la publicación)

Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo (Italia)

Primera edición 2022

ISBN: 9788894674729

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

Esta publicación fue elaborada en el marco del Proyecto “Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la Dirección General para la Mundialización y las Cuestiones Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional italiano.

TRADUCCIONES (inglés e italiano): Dra Lina María Munar Guevara; Lic Penélope Elizabeth Gambi y Prof Roberto Augusto Moreno

Las opiniones y hechos consignados en cada artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El Instituto no se hace responsable, en ningún caso, de la credibilidad y autenticidad de los trabajos. El Instituto no se identifica necesariamente con el contenido, valoraciones y/o conclusiones de los trabajos publicados. Tampoco asumirá responsabilidad alguna por las consecuencias derivadas de la eventual utilización por terceros de la información y criterios incorporados a dichos trabajos.

CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Sergio Arribá (Argentina) Profesor de Derecho a la Información de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Christopher Birkbeck (Reino Unido) Profesor de Políticas Públicas, University of Salford.

Craig Deare (Estados Unidos) Profesor de Seguridad Internacional, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Agustín Maciel-Padilla (Emiratos Árabes Unidos) Profesor de Seguridad Internacional, American University in the Emirates.

Boris Martynov (Federación Rusa) Profesor titular y Jefe de la Cátedra de Relaciones Internacionales y Política Exterior de Rusia de la Universidad MGIMO del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia.

Janiel David Melamed Visbal (Colombia) Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte de Colombia.

Fausto Pocar (Italia) Presidente Honorario del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo y Profesor Emérito de la Universidad de Milán, Italia.

Mario Sznajder (Israel) Doctor en Ciencia Política por la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel), de la que tiene la distinción de Profesor Emérito.

Philipp Wolfesberger (Alemania) Investigador Posdoctoral de la Universität Bielefeld, a cargo del Center for InterAmerican Studies.

ÍNDICE

PRÓLOGO <i>Fausto Pocar</i>	7
PRESENTACIÓN <i>Roberto Augusto Moreno</i>	9
CAPÍTULO I SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA: CONCEPTOS FUNDAMENTALES <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	11
CAPÍTULO II LA IMPORTANCIA DEL POLICIAMIENTO COMUNITARIO DENTRO DEL CONTEXTO DE UNA POLÍTICA INTEGRAL Y COORDINADA DE SEGURIDAD CIUDADANA <i>Sergio Gabriel Gryn</i>	20
CAPÍTULO III TIEMPO DE PROXIMIDAD: LA POLICÍA POR VENIR <i>María Eugenia Suárez de Garay</i>	29
CAPÍTULO IV LA CREACIÓN DE COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL COMO MECANISMOS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS COMUNIDADES CAMPEÑAS Y NATIVAS DEL PERÚ <i>Víctor Jesús Gonzáles Jáuregui</i>	35
CAPÍTULO V POLICÍA COMUNITARIA: TECNOLOGÍAS EMERGENTES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL DESAFÍO PENDIENTE <i>Gustavo Mauricio Bastián Olvera</i>	41
CAPÍTULO VI EL ROL DEL POLICÍA MEDIADOR EN ESCENARIOS ESTRATÉGICOS DE RECONCILIACIÓN <i>Gladys Solarte Mancipe</i>	45
CAPÍTULO VII LA CENTRAL DEL OJO (Provincia de Santa Fe, Argentina) Experiencias y aprendizajes sobre policiamiento urbano basado en conocimiento <i>Eduardo E. Estévez y Ayelén Ferrari</i>	50
CAPÍTULO VIII DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (CASO PERUANO) <i>Luis A. Rocca Erquiaga</i>	59
CAPÍTULO IX LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA DE LAS MUJERES EN DEMOCRACIA (CASO MEXICANO) <i>Daira Arana Aguilar</i>	66
CAPÍTULO X EL MODELO ITALIANO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA <i>Matteo Fornari</i>	72
CAPÍTULO XI LA TRANSFORMACIÓN POLICIAL PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA INTERNACIONAL Y EL TERRORISMO <i>Jaime García Covarrubias</i>	83
SOBRE LOS AUTORES.....	91

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE HONORARIO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO PROFESOR FAUSTO POCAR

Una foto panorámica del escenario contemporáneo Latinoamericano nos ofrecería una imagen de muy diversos colores e intensidades, pero de una uniforme opacidad.

Una común opacidad representativa de una generalizada y constante situación de crisis o conflicto en el marco interno de los Estados que conforman la región, producto de falencias estructurales determinadas por diferentes factores, muchos de ellos históricos.

Dichas fallas estructurales dan, asimismo, origen a complejas divisiones o “grietas” sociales motivadoras, precisamente, de tales crisis o conflictos y, en muchos casos, de la formación de una cultura disociativa que socava el espíritu de solidaridad que debe prevalecer en el pueblo de un país que aspire a constituirse en un Estado democrático de Derecho, en la célebre expresión de Jürgen Habermas.

Una democracia, entendida desde una perspectiva amplia, realista y actual, consiste en un sistema de vida esencialmente inclusivo que, como tal, requiere la participación ciudadana en la toma de decisiones y la ejecución de las correspondientes acciones, en un marco de libertad e igualdad, con el pleno respeto de los Derechos Humanos. Nada de ello puede consolidarse de modo permanente en los contextos que -como ha quedado señalado- recoge el actual escenario de la región, al cual, además, suelen sumarse conflictos que suscitan la aplicación del Derecho Humanitario

Por el contrario, el mentado debilitamiento democrático alimenta la exclusión, la falta de autonomía y el cercenamiento de los derechos y libertades, con el anexo resultado de *-inter alia-* menoscabar la certeza del derecho (fragilidad del Estado de derecho), poner a riesgo la seguridad pública y afectar los procesos económicos de desarrollo, progreso y estabilidad social. Todo lo cual conspira contra el fortalecimiento de las relaciones internacionales y, por tanto, simultáneamente contra el intercambio en el extenso campo de los avances tecnológicos, las ciencias, la educación, la salud y la cultura en general.

Legitimar la presencia y permanencia de una plena democratización de la vida en los pueblos de Latinoamérica se convierte hoy en una imprescindible necesidad, en orden a la paz, la seguridad y el progreso en la región.

En esa inteligencia, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (IIHL), con el apoyo económico del *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* italiano, se propuso llevar adelante el proyecto “Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica”, con la finalidad de atender a la “necesidad” arriba señalada.

Va de suyo que se trata de propiciar aportes tendientes a contribuir de modo parcial a alcanzar dicho objetivo. Se trata de pasos necesarios, pero obviamente no suficientes para lograr en plenitud tal finalidad. La plena democratización de la vida de pueblos que, por diferentes causas y en mayor o menor medida, han quedado rezagados en su evolución sociopolítica, exige en muchos casos

cambios de alcance cultural que no se obtienen de un instante a otro, ni por vías singulares o unilaterales. Se requiere un esfuerzo sostenido en el tiempo y acciones diversas ejecutadas sistemáticamente.

Quien suscribe tuvo a su cargo la responsabilidad del Proyecto, cuya dirección general fue asumida por el profesor Roberto Augusto Moreno -responsable de los proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica- y contó con la colaboración de un nutrido y prestigioso grupo de instituciones (universidades, centros de investigación, ONGs, etc.) y experimentados especialistas, distribuidos en puntos referenciales de la región.

Es así como, sobre la base de la experiencia alcanzada por este Instituto, especialmente en su sector orientado al tratamiento de la problemática latinoamericana, y considerando su ámbito específico de desempeño, es decir, la investigación, enseñanza y difusión de las normas relativas al Derecho Internacional de Protección Integral de la Persona Humana, se llevaron a cabo diversas actividades:

- Un “Programa modelo de capacitación de la fuerza pública en democracia”, puesto a prueba en un “curso piloto” (22-04/06-05-2022);
- Un curso sobre “Capacitación en mediación para la paz” (13-05/10-06-2022);
- Un taller de “Formación de capacitadores para la vida democrática” (17-06/15-07-2022);
- Un webinar con participación de prestigiosos expertos internacionales que abordaron diversos aspectos del Proyecto (28-07-2022).

Por último, la presente “publicación” -que tengo la satisfacción de prologar-concebida como una colección de diversos trabajos académicos sobre temas vitalmente necesarios para recuperar la seguridad en democracia.

Confiamos en que las diversas actividades desarrolladas, en su conjunto, constituyan una contribución, sin duda pequeña pero ojalá concreta, en orden a alcanzar la meta propuesta.

Para finalizar, deseo brindar un profundo agradecimiento, en nombre del IIHL y en el mío propio, a “Proyectos especiales y actividades de capacitación para Latinoamérica” y, en general, a todos los que han contribuido, con diferentes tareas y funciones, a la realización de esta obra. Un reconocimiento especial a la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia por su apoyo a la financiación del Proyecto que le dio origen.

PROF FAUSTO POCAR
PRESIDENTE HONORARIO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

PRESENTACIÓN DEL PROFESOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

Esta publicación -como ya anticipado en el prólogo del Prof Pocar- forma parte del Proyecto “Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica”, que el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (IIHL) llevó adelante con el apoyo económico del *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* italiano.

Podríamos decir que constituye su último eslabón, pero no, desde luego, el cierre del aporte que por este Proyecto se ha pretendido brindar. En oportunidad de planificarlo, nos habíamos impuesto ofrecer una contribución, minúscula tal vez, pero tangible, en miras a “legitimar la presencia y permanencia de una plena democratización de la vida en los pueblos de Latinoamérica”.

Intentamos coadyuvar a alcanzar ese objetivo, al menos de manera parcial, mediante la puesta en acto de diversas actividades: la mayor parte orientadas a brindar soporte a planes y programas que, transversalizados particularmente en el sistema de formación de los agentes del poder público abocados al orden y la seguridad, les propiciara una satisfactoria profesionalización para el cumplimiento de sus deberes, es decir, que les facilitara operar en correspondencia a un modo de vida plenamente democrático, ajustado a la plena vigencia de los Derechos Humanos, con y para la comunidad.

Llevadas inicialmente tareas de investigación y consulta, se recorrieron diferentes caminos para procurar materializar de modo eficaz nuestra pretensión: elaboración de programas de capacitación, impartición de cursos experimentales, trabajo en talleres, difusión de la temática.

La labor se demostró ardua desde el principio: aquello que había parecido un área circunscripta y susceptible de ser cultivada con perspectiva de éxito, resultó ser un plano con intersecciones de otros múltiples planos determinantes de otras tantas rectas directrices.

La consecuencia necesaria fue concentrar el foco de atención: limitar nuestra tarea a acrecentar la capacitación de las fuerzas de seguridad y policiales en un modo de operar que, involucrando a la comunidad, mejorase el servicio que le deben prestar a ella.

Una concepción de la seguridad basada en la persona humana más que en una entidad política; más próxima a la prevención que a la reacción; enfocada a la resolución de problemas reales e inmediatos; con una visión social integral y solidaria; entendida como una manera de potenciar el actual accionar policial y no de dibujarle una apariencia de amabilidad; con agentes policiales apreciados como miembros de la comunidad a la que sirven y no solo como representantes del Estado; con tácticas y estrategias modernas que sumen criterios científicos y técnicas digitales; con pleno apego a los Derechos Humanos y, en su caso, al Derecho Internacional Humanitario.

A poco andar se advirtió que no son pocas las instituciones de seguridad en la región que aparecen como adoptando políticas tendientes a converger en esos propósitos, pero la realidad de los hechos puso en evidencia que se encuentran muy lejos de abandonar la idea de que solo la reacción policial y la justicia penal son los instrumentos aptos para contener el delito.

La cuestión que se presenta, entonces, no es tanto explicar en qué consiste lo que se ha dado en llamar el “policiamiento comunitario”, sino en persuadir acerca de sus ventajas y virtudes, así como de su necesaria coexistencia con un Estado democrático de Derecho.

La verdadera complejidad en la instauración de este modelo de policiamiento radica en lograr que se comprendan sus alcances y desarrollo, evitando la adopción o el mantenimiento de políticas a su respecto que, ya sea por ignorancia u oscuros intereses, describen metas ambiguas y, por tanto, inalcanzables, asegurando cambiar todo para no cambiar nada.

Más arriba señalé que al diseñar este Proyecto nos habíamos fijado una meta pequeña, pero que diera resultados concretos. Siempre hemos sido conscientes de que cualquiera fuese el fruto de nuestro esfuerzo, él sería insuficiente, pues se trata de producir cambios en una cultura política profundamente arraigada y sostenida a rajatablas por sectores de inescrutables y mezquinos intereses.

No obstante esa insuficiencia, de la imperiosa necesidad de proseguir ineludiblemente sin límites de tiempo, podemos arribar a una conclusión positiva, pues la obra realizada ha abierto sin duda un surco en el que, seguramente, nuevas semillas encontrarán campo fértil para desarrollarse.

Esta publicación que ahora presentamos es una parte más de esa obra; aquella recoge un conjunto de artículos que contienen argumentos referidos a diversos aspectos en materia de seguridad y de sus actores, vistos, desde luego, desde la órbita particular de cada autor. Confiamos en que ella resulte de interés al lector.

Por último, no me cabe más que agradecer a todos aquellos que han hecho posible llevar adelante el Proyecto y los diversos eventos en él previstos. A las autoridades del IIHL por constituir este Instituto el soporte principal para su desarrollo y a la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia por su apoyo económico; al Prof Fausto Pocar, representante y baluarte del Proyecto; al equipo técnico-académico y, desde luego, de un modo muy especial a todos y cada uno de los expertos que han participado en las múltiples actividades desarrolladas con excelentes calidades académicas.

PROF ROBERTO AUGUSTO MORENO
*DIRECTOR PROYECTOS ESPECIALES Y
ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN
PARA LATINOAMÉRICA*

CAPÍTULO I

SEGURIDAD Y VIDA DEMOCRÁTICA: CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Marcos Pablo Moloeznik

Este primer capítulo tiene por objeto proporcionar al lector un glosario de conceptos básicos en torno a la seguridad y vida democrática. Se trata, por tanto, de una contribución de carácter introductorio concebida como guía para un mayor aprovechamiento del resto de los trabajos que integran la presente publicación colectiva.

1.- Seguridad, desarrollo y derechos humanos

Tradicionalmente se reconoce que existe una *interrelación entre la seguridad y el desarrollo*, debido a que, de no existir condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, orden público y paz social, difícilmente el Estado pueda dar ese salto cualitativo que importa el desarrollo y, a su vez, se acepta que la seguridad no es gratuita, que tiene un costo y demanda recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos que solo el desarrollo puede proporcionar.

Así, la seguridad es de vital importancia para la sana convivencia ciudadana bajo el paraguas de un Estado de Derecho y condición para el desarrollo: de donde, en términos genéricos, la seguridad puede ser concebida como el “escudo protector del desarrollo”.¹

La seguridad también se erige en un derecho:² “[...] el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Las instituciones políticas, las administraciones públicas, la justicia y la policía deben garantizarlo, por lo tanto, prevenir o reprimir las conductas que amenacen o violen este derecho. Quienes más necesitan de la protección pública del derecho a la seguridad son los sectores más débiles o vulnerables de la sociedad. El derecho a la seguridad es sobre todo un derecho a la justicia que demandan los sectores populares”.

Por su parte, el desarrollo nacional puede definirse como la capacidad actual y potencial con que cuenta el Estado para impactar positivamente en el bienestar integral de sus ciudadanos, contempla todos los aspectos del índice de desarrollo humano (IDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a lo que se suman las condiciones de seguridad y distribución equitativa de la riqueza.³ Actualmente, se hace hincapié en el concepto de desarrollo humano, centrado en la gente y en la satisfacción de sus necesidades básicas; lo que impone incluir a

¹ Véase, la obra clásica de McNamara, Robert S. (1969) *La esencia de la seguridad*, México: Grijalbo.

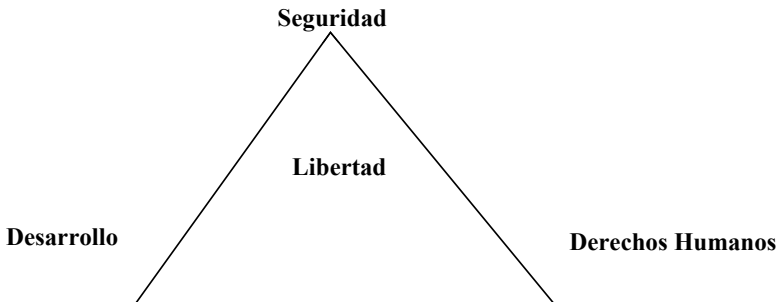
² Borja, Jordi (2004) “Espacio público y espacio político”; en, Dammert, Lucía (ed.), *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*, Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso, p. 22.

³ Cuervo, Noé y Moloeznik, Marcos Pablo (2021) *Hacia una reinterpretación de la seguridad del Estado mexicano (Principios básicos de las tres dimensiones de la seguridad)*, Guanajuato: Universidad de Guanajuato, p. 62.

las personas en los procesos de cambio y garantizar el respeto de sus derechos humanos, que se traduce en el acceso a una vida digna.

De ahí se desprende el Informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad”, presentado por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en el que propone una interpretación más amplia de la libertad cuya idea-fuerza es que *el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano*:

Un concepto más amplio de libertad: modelo trinitario de la ONU



En sus propias palabras:⁴ “[...] el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no solo son indispensables, sino que se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. [...] los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para evitar los horrores de la guerra y para superar los obstáculos al desarrollo”.

En síntesis, no puede concebirse la seguridad sin el desarrollo, ni la vigencia plena de los derechos humanos, por lo que aquella debe garantizar el respeto irrestricto de los derechos y libertades fundamentales. En otras palabras, se verifica una interdependencia entre los tres conceptos y, por ende, una *trinidad* que resulta de una concepción amplia de la libertad.

2.- Seguridad humana

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la seguridad humana –en su Informe sobre Desarrollo Humano 1993– como el cambio del concepto de seguridad “de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente; de una seguridad a través del armamentismo a una seguridad sustentada en el desarrollo humano;

⁴ Introducción, puntos 14 y 16, de Organización de Naciones Unidas (2005), “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, disponible en <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html>; consultado por última vez el 31 de julio de 2022.

de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, en el empleo y el medio ambiente”.⁵

Este paradigma gira alrededor de una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas; esto es, *concepción antro-po-céntrica* que supera la tradicional de naturaleza restringida y centrada exclusivamente en el poder y el dominio estatales (*concepción Estado-céntrica*). Por el contrario, el eje de la seguridad humana es la persona humana y las condiciones para garantizar su seguridad.⁶

En cuanto a sus notas básicas, conviene enumerar: a) los múltiples ámbitos de integración, tales como el político, el social, el económico y el ambiental; b) la incorporación de nuevas dimensiones o actores en la problemática de la seguridad, tales como el individuo, las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y las propias sociedades; y, c) la cada vez mayor interrelación entre la seguridad exterior y la seguridad interior de los países.

En cuanto los componentes de la seguridad humana se identifican los siete siguientes:⁷

- Seguridad económica: entendiéndose por tal el acceso a los recursos, el financiamiento y los mercados necesarios para mantener un nivel adecuado de desarrollo y de bienestar. Otros componentes son: fuente de ingresos y poder adquisitivo provenientes de trabajo productivo y remunerativo; seguridad y estabilidad en el empleo; y justa distribución del ingreso.
- Seguridad alimentaria: que comprende accesos físicos y económicos a alimentos básicos.
- Seguridad en la salud: incluye la situación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más deprimidas del orbe, así como los padecimientos propios de países altamente desarrollados.
- Seguridad personal: fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (homicidios dolosos o intencionales, violencia física, delitos contra la salud) y su impacto sobre grupos vulnerables (ancianos, mujeres, niños).
- Seguridad comunitaria: pertenencia a un grupo social étnico o racial, su preservación cultural y posibles situaciones de conflicto, violencia o discriminación. Subyacen preocupaciones sobre la sustentabilidad y la preservación de la identidad nacional, la cultura, la religión y la lengua de una nación.
- Seguridad medioambiental: concebido como un derecho humano de tercera generación, caracterizado por un ambiente físico saludable para el desarrollo humano. Asimismo, se refiere a la conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, como plataforma para el sostenimiento de las actividades humanas.

⁵ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1993*, participación popular; el mismo vincula el desarrollo humano con la vigencia de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad; disponible en: <https://research.un.org/es/docs/dev/1991-1999>; consultado el 31 de julio de 2022.

⁶ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1994*, *nuevas dimensiones de la seguridad humana.*; disponible en: <https://research.un.org/es/docs/dev/1991-1999>; consultado el 31 de julio de 2022.

⁷ *Ibidem*, Capítulo II “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”.

- Seguridad política: en principio estabilidad y organización de los Estados, así como sistemas gubernamentales e ideologías que les confieren legitimidad. Contempla la situación que guardan los derechos humanos, la democracia, y las actuaciones del aparato de seguridad-inteligencia estatal.

A partir de estos componentes, cada Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano presenta anualmente el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por país, como medida sinóptica del desarrollo humano.⁸

3.- Seguridad ciudadana

En general, se reconoce a la seguridad ciudadana como una reacción histórica de los países latinoamericanos contra los gobiernos al margen de la voluntad popular, producto de golpes de Estado, y en el marco de la guerra fría, conflicto este-oeste o era bipolar.⁹ “[...] a partir de las transiciones democráticas, nuevos paradigmas han irrumpido en el escenario político, dando pie a novedosos modelos y concepciones que asocian a estos mismos términos con la protección y el desarrollo de las personas y los grupos sociales”.

Se trata de una mirada distinta a la tradicional, centrada únicamente en la institución policial y en el sistema de justicia penal:¹⁰ “La democratización de los gobiernos ha permitido la incorporación de una visión plural que concibe a la seguridad como una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición a la perspectiva tradicional donde esta era fundamentalmente una atribución gubernamental [...] La tendencia ha sido, desde entonces, a transitar de un modelo de seguridad pública —orientado a la protección del Estado y la salvaguarda del orden público— a uno de seguridad ciudadana, donde la persona es el eje central de las políticas”.

La seguridad ciudadana se erige, por tanto, en una concepción centrada en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también debería incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros; aunque primordialmente aspira a la preservación de derechos y libertades y a la protección de la seguridad de los ciudadanos y en mejorar su calidad de vida.

Lo que explica que el concepto de seguridad ciudadana solo puede entenderse a partir de la seguridad humana, centrada en el ser humano; seguridad como un bien común, elemento esencial del desarrollo sustentable.

Esto es, se puede considerar a la seguridad ciudadana como una de las dimensiones de la seguridad humana, aunque la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana: primero, porque se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado Informe

⁸ El IDH mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable, conocimientos, y un nivel de vida decoroso.

⁹ Instituto para la Seguridad y la Democracia (2013), *Policía Comunitaria (Conceptos, métodos y escenarios de aplicación)*, México: Insyde, p. 8, disponible en: <https://insyde.org.mx/?portfolio=nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible>; consultado el 31 de julio de 2022.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

sobre Desarrollo Humano incluye en la seguridad humana (la que llama “seguridad personal”); segundo, porque excluye los daños causados por la naturaleza; y, tercero, porque considera solo un tipo particular de acción humana —los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio—.

En síntesis, la seguridad ciudadana presenta una centralidad que gira alrededor de la persona humana y es vital, dado que mantenerse vivo es la condición para el goce de los otros seis componentes del paradigma de seguridad humana propuesto por el PNUD. En otras palabras, la seguridad ciudadana se encuentra en la base de la seguridad humana, dado que estar vivo es la oportunidad más básica que puede disfrutar un ser humano; la integridad personal es condición necesaria de su libertad y dignidad.

La seguridad ciudadana constituye un proceso de establecimiento, fortalecimiento y protección del Estado democrático de Derecho, neutralizando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Es considerada como un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida y a la integridad, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

Recapitulando, la seguridad ciudadana de naturaleza antropocéntrica constituye la tendencia dominante en la región, particularmente tratándose de países que apuestan por el Estado democrático de Derecho; verdadero reto al caracterizarse América Latina por la violencia endémica (al presentar tasas de homicidios intencionales superiores a los 10 por cada 100.000 habitantes¹¹) que da al traste con el más sagrado de los derechos humanos, el derecho a la vida.

4.- Policía y policía comunitaria

Para hacer frente a los problemas de seguridad pública, los Estados cuentan – entre otras– con las *instituciones policiales*, cuyos integrantes reciben la denominación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹²

La policía se encuentra consagrada en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “La garantía de los derechos del Hombre y del Ciudadano necesita de una fuerza pública; por ello, esta fuerza es instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquellos a quienes se encomienda”.¹³

Institución de autoprotección social y principal modo de expresión de la autoridad, tradicionalmente a cargo de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del

¹¹ Banco Mundial (2016) Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia. Disponible en: Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia; disponible en: <https://www.bancomundial.org/>; consultado el 31 de julio de 2022. Indicador propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

¹² Ver, por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2021) *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* [Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979]; disponible en: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_04_01.pdf; consultado el 31 de julio de 2022.

¹³ Consejo Constitucional de la República de Francia (2019) *Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadanos de 1789*; disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf; consultado el 31 de julio de 2022.

orden público; responsable de velar por la seguridad ciudadana –ante todo, mediante la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas– y el goce de los derechos consagrados. Protector social que se erige, además, en la parte de la administración de justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no solo con la delincuencia y el delincuente, sino también con la ciudadanía en general; circunstancia que lo aleja de otros funcionarios públicos y le confiere especial relevancia.¹⁴

La voz “policía”, según una de las tantas acepciones con que aparecen en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es un “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas.”¹⁵

De conformidad con un reconocido especialista: “[...] Íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado, su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en que deba actuar”¹⁶; esto significa que es la sociedad la que modela a la policía y no a la inversa, que la policía es reflejo de la sociedad de la que procede y a la que sirve.

Cabe señalar que el estudio de la policía puede ser abordado de diferentes formas:

- a) *Enfoque jurídico*: disposiciones legales, aspectos estudiados en los tratados de derecho administrativo y penal, a los que se suman los instrumentos jurídicos internacionales a los que adhiere el Estado soberano.
- b) *Sondeos de opinión*: percepción que la población tiene sobre la policía, niveles de confianza ciudadana, así como la autoimagen de los efectivos policiales.
- c) *Estudios evaluativos*: análisis cuantitativo y cualitativo sobre los diferentes servicios solicitados a la policía y los efectivamente prestados por ella.

La misión de la policía reside, fundamentalmente, en favorecer –en el marco de un servicio público– el ejercicio de las libertades individuales en la medida en que estas no causen ningún perjuicio a las libertades de los demás.

En cuanto al modelo policial, se entiende por tal al “conjunto ordenado de normas, órganos, recursos –humanos, materiales y de otro tipo– y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos”.¹⁷

El modelo policial es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial de primer orden, porque a partir del establecimiento de este, la institución policial puede generar doctrina policial propia, fijar los perfiles de los aspirantes o candidatos a abrazar la carrera policial, los contenidos de los procesos de formación, los perfiles de egreso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo policial.

En el mundo coexisten dos grandes modelos policiales: el civil y el militarizado. Mientras el primero se corresponde con el legado anglosajón, el segundo

¹⁴ Ver; Rico, José María (1983) (Comp.) *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial, p. 12.

¹⁵ *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª edición, Madrid, 1970, p. 1043.

¹⁶ Rico (1983). *Op. Cit.* pp. 28 y 29.

¹⁷ Jar Cousuelo, Gonzalo (2000) *Modelos comparados de policía*. Madrid: Dykinson S.L. Ministerio del Interior/Editorial, p. 14.

responde a la tradición de los países de Europa continental bajo tres fundamentos teóricos: gubernativo, profesional y enfocado en el servicio público. El primero de estos privilegia la opinión del gobernante en turno dentro de los intereses políticos de la élite, mientras que el profesional se asume como el único experto en temas de seguridad, y por ello, le cuesta trabajo aceptar críticas y sugerencias que llegan de fuera de su propio subsistema, y por último, el fundamento orientado hacia el público se ubica como un servidor de los ciudadanos que, a pesar de sus ventajas aparentes, entra en conflicto cuando el interés particular de un grupo genera dinámicas que violan los derechos de otros.¹⁸

La *policía comunitaria* se inserta en la vertiente anglosajona: policía de carácter civil, fundamentalmente de cariz local, proactiva (centrada en la resolución de problemas) y enfocada, básicamente, a la prevención del delito y al servicio de la comunidad, con la finalidad de velar por la seguridad del ciudadano.

Fue en Estados Unidos donde —a fines de la década de 1970—, se experimentó por primera vez la policía comunitaria como consecuencia del escaso éxito de los métodos tradicionales de prevención y del modelo policial “profesional” para abordar los fenómenos de la delincuencia y de las minorías étnicas; y, durante la década de 1980, debido al incremento de los hechos de violencia, de la venta y el consumo de drogas y estupefacientes, de los llamados “delitos en la calle” y de los actos de incivilidad o conductas antisociales (*disorders*). En rigor, no se trata de un nuevo concepto, sino más bien de la recuperación del modelo desarrollado hace más de un siglo y medio por sir Robert Peel, y puesto y práctica en la policía metropolitana de Londres.¹⁹

A la luz del éxito obtenido, este novedoso modelo se extendió rápidamente a Canadá y Europa (para hacer frente a la “pequeña” y “mediana” delincuencia), y se completó con nuevos enfoques en materia de prevención de la criminalidad y la incorporación de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas en este campo, en tanto que su razón de ser se desprende de los objetivos perseguidos, a saber:²⁰

Objetivo general: Mejorar la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales.

Objetivos específicos: a) Identificar los problemas de la comunidad, en particular en materia de criminalidad y orden público, y propiciar soluciones sostenibles para estos, recurriendo al enfoque “resolución de problemas”. b) Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad que la ciudadanía tiene frente a estas. c) Incrementar el nivel de satisfacción de la ciudadanía ante la intervención policial (y del sistema penal). d) Favorecer la activa participación de la comunidad en la “producción” de seguridad (coproducción de seguridad) e) Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana. f) Valorar al personal policial. g) Mejorar los

¹⁸ Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*, Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 183, 235 y 285

¹⁹ Rico, José María (1997) *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, p. 107.

²⁰ Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002) *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, p. 44.

mecanismos de control “internos, externos” sobre la actuación policial. h) Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

Por último, conviene poner de relieve que a cada modelo de sociedad le corresponde un determinado servicio policial y, por ende, *no existen modelos policiales “químicamente puros”*, adaptables a cualquier circunstancia y lugar.

5.- Vida democrática

En lo que respecta al *Estado de Derecho* se lo reconoce como la institucionalización jurídico-política de la democracia;²¹ por lo que puede concebirse como un modelo de orden constitucional regido por el sistema de leyes vigentes acompañadas de las instituciones nacionales.

Para el Secretario General de la ONU, el Estado de Derecho puede definirse como “un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”.²²

Hablar de Estado de Derecho es hablar de capital social, lo que se presenta así en aquellos Estados liberales y democráticos:²³ “Los países de mayor tradición democrática se caracterizan por la fortaleza de su capital social, entendido como los valores e instituciones que le permiten a una sociedad funcionar en armonía. Esto se explica por la existencia y vigencia de un Proyecto de Nación, de un consenso en torno a las aspiraciones, cuando no utopías, objetivos e intereses nacionales, así como a los medios para la resolución de los grandes problemas nacionales. Dicho consenso suele estar consagrado en una Constitución o Ley Suprema [...]”

Finalmente, la vigencia del Estado de Derecho depende del cumplimiento de, por lo menos, las siguientes cuatro condiciones:²⁴ imperio de la ley, separación / división de poderes, respeto de los derechos humanos, y principio de autoridad.

La primera hace referencia a un Estado subordinado o supeditado a un marco normativo; la segunda significa balance o equilibrio de poder, pesos y contrapesos y controles; la tercera, a los derechos fundamentales; y a cuarta debe entenderse como la limitación de las facultades y actuaciones de los servidores y funcionarios públicos a lo establecido en las leyes y reglamentos.

²¹ Díaz, Elías (2002) “Estado de Derecho y Legitimidad Democrática”; en, Elías Díaz y José Luis Colomer (Eds.) *Estado, Justicia, Derechos*, Madrid: Alianza Editorial, p. 75; disponible en: derecho y legitimidad democratica - Teoría e Historia de los Derechos Humanos - StuDocu; consultado el 31 de julio de 2022.

²² ONU, ¿Qué es el Estado de Derecho?; disponible en: ¿Qué es el Estado de Derecho? - Naciones Unidas y el Estado de Derecho; consultado el 31 de julio de 2022.

²³ Moloeznik, Marcos Pablo (2019) “Ensayo sobre Asuntos Críticos de la Vigencia y Preservación de los Derechos Humanos en América Latina”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Año XXVIII, Número 61, Julio-Diciembre 2019, p. 15. Guadalajara: Universidad de Guadalajara; disponible en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/pdf/jj61.pdf>; consultado el 31 de julio de 2022.

²⁴ Ver; Díaz, Elías (1988) *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid: Taurus.

Se trata, en otros términos, del *marco institucional*. que puede interpretarse como “[...] el conjunto de normas que los ciudadanos diseñan, acuerdan y respetan para regir su operación como sociedad, es decir, ley y un gobierno capaz de aplicarla y sujetarse a la misma [...] la contribución del Estado de Derecho al desarrollo institucional y, por tanto, al crecimiento de la nación”.²⁵

La *vida democrática*, entonces, es de vital importancia para incidir en todas y cada una de las dimensiones que ponen en entredicho la salud de los pueblos y de los Estados latinoamericanos (política e institucional, económica, judicial, cultural y educativa, sanitaria y de seguridad), a partir de la convicción personal de que el Derecho debería regir la convivencia de las personas y que, por tanto, debe respetarse y hacerse respetar.

²⁵ Luna, Sergio (2004), “Instituciones y crecimiento económico”, México, Banamex, Estudios Económicos y Sociales, Examen de la Situación Económica de México, Volumen LXXX, pp. 67, 68 y 69. El autor apunta que, en ausencia de un régimen legal, “[...] surgen arreglos perniciosos, como la corrupción [...]”

CAPÍTULO II

LA IMPORTANCIA DEL POLICIAMIENTO COMUNITARIO DENTRO DEL CONTEXTO DE UNA POLÍTICA INTEGRAL Y COORDINADA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Sergio Gryn

1. Política integral de seguridad ciudadana

Una política integral de seguridad ciudadana está compuesta por las:

- **Políticas tradicionales** conformadas por todos los planes y acciones que se realicen para combatir los fenómenos de violencia y delincuencia que se producen o se están por producir debido a la existencia de malhechores o potenciales malhechores, respectivamente. Estos planes y acciones son parte de lo que denominamos **políticas tradicionales de seguridad** y donde se destacan políticas que buscan fortalecer los mecanismos de prevención del delito, como ser el control y la disuasión y, por supuesto, también las actuaciones post delito como ser la reacción y la penalización.



- Y por las **políticas de prevención de la creación del delincuente**, la cual está compuesta por todos los planes y acciones que se realicen para prevenir los procesos de creación del delincuente y, de allí, que es fundamental el abordaje de los factores de riesgo que actúan como caldo de cultivo para la germinación del delincuente.

La implementación de estas políticas se deberá realizar preferiblemente a través de la utilización de instituciones existentes y sus respectivas directivas y planteles, quienes a su vez deberán ser capacitados para cumplir los objetivos, y/o a partir de la creación de nuevas instituciones comunitarias (en el caso de ser posible).

Las instituciones donde ya encontramos un importante número de concentración de ciudadanos, podrán ser el canal adecuado para elevar nuestro nivel de impacto. Nos estamos refiriendo al aprovechamiento de escuelas, iglesias, centros comunitarios, universidades, clubes sociales y deportivos, centros culturales, etc.



Llevar a cabo una política de prevención frente a la creación del delincuente requiere del compromiso y convencimiento de actores diversos y muy especialmente de **los tomadores de decisiones** (a nivel nacional y local). Estos deberán liderar y a la vez otorgar todo el apoyo para desarrollar políticas de mediano y largo plazo, pero que al final de cuentas son las que permitirán que “La fábrica para la construcción de delincuentes deje de funcionar o, por lo menos, que deje de ser tan productiva”, a diferencia de las clásicas políticas tradicionales cortoplacistas, las cuales en la mayoría de los casos, por atacar las consecuencias y no las causas del problema, terminan convirtiéndose en lo que llamaríamos “pan para hoy, hambre para mañana”.

Las políticas preventivas frente a la creación del delincuente incluyen un cambio de paradigma que involucra, a través de una visión integral, el fortalecimiento de instituciones, la capacitación de personal y el desarrollo de planes y programas de prevención primaria y secundaria.

Los procesos que se generan son de carácter intensivo, constantes (en el tiempo), recurrentes (como si fueran una espiral) y deben ser aplicados en forma institucionalizada. Como ejemplo podemos citar a todos aquellos modelos instrumentados a través del sistema educativo formal y no formal que apuntan a fortalecer actitudes y aptitudes que hacen a la construcción de ciudadanía y comunidad, contrarrestando consecuentemente a todas aquellos riesgos que llevan hacia el muy resbaladizo camino de la delincuencia, tal es el caso de la deserción escolar implícita y explícita, la falta de marcos positivos de pertenencia, el exceso de ocio, la falta de políticas inclusivas, e incluso muchas veces la inexistencia de comunidad (teniendo en cuenta su real significado).



Proceso de caída de la población normativa hacia la delincuencia vs. la activación de políticas de prevención primaria y secundaria

Sumado a lo anterior, para poder llevar a cabo una política integral que, por un lado, afronte el presente delincinencial y, por el otro, se ocupe que el delincuente no nazca, ni se desarrolle como tal, será necesario primeramente que cada uno de los actores sociales hagan de la mejor manera posible el trabajo que por definición profesional les corresponde (que el docente sea un excelente educador, que el conductor del autobús conduzca de la mejor manera, que los padres y madres cumplan con su rol en forma adecuada, etc.) y, además de ello, cuenten con una visión y una actitud de responsabilidad social y proclive a la construcción de alianzas. En otras palabras, no decir "ese no es mi problema", por el contrario, entender que "todos somos parte de la solución aportando desde nuestra ventaja comparativa".

Como ejemplos podemos citar:

- **La escuela** deberá cumplir de la mejor manera posible con las actividades que se le encomiendan pero, además, deberá proyectarse hacia la comunidad a través de programas prácticos de involucramiento constante y compromiso con su vecindario. Generar sentimiento de pertenencia en sus alumnos es un

elemento fundamental que hará que estos se preocupen por su barrio, por sus parques y por su gente, lo que sin lugar a duda podrá ser de gran aporte cuando hablemos de proyectos de seguridad ciudadana desde el punto de vista de la prevención.

- **Las universidades**, las cuales, por un lado, deben cumplir con la capacitación profesional de sus estudiantes pero, a la vez y no menos importante, deberán ser parte de un tejido de responsabilidad social que fortalecerá a la sociedad en recursos jóvenes y de calidad, siempre y cuando los estudiantes sean concienciados al respecto y, de esa forma, puedan convertirse en aliados potenciales de cualquier proyecto de mejoramiento comunitario, como ser programas para prevenir la deserción escolar o programas de protección y ayuda a las personas de la tercera edad de alto nivel de vulnerabilidad, etc. etc.
- **Los gobiernos locales** deben cumplir con todos los servicios tradicionales que le adjudican los habitantes, como limpieza de las calles, ornato, desarrollo urbano, cultura, etc. pero, a la vez, deberán tener en cuenta todo aquello que tiene que ver con la **educación del tiempo libre** de cada uno de sus niños y jóvenes, o con la integración social y educativa de sus **niños y jóvenes en situación de riesgo**, siendo estos dos últimos ejemplos un modelo importantísimo en el abordaje de la lucha contra el fenómeno de la creación del delincuente.

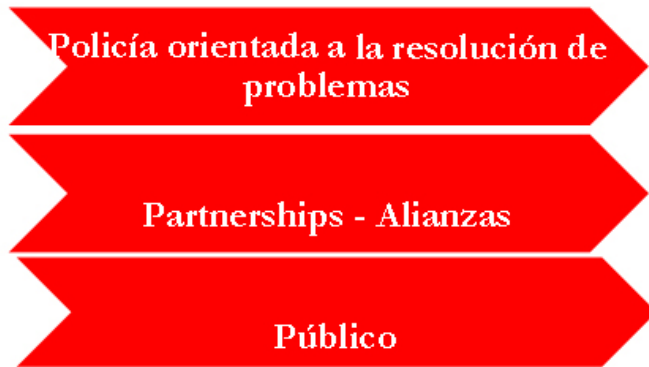
La intención al presentar los ejemplos anteriores es mostrar que, muy a pesar de que cada institución puede realizar aquello que le compete en forma excelente, termina no siendo suficiente cuando de construir comunidad se trata. Los espacios vacíos interinstitucionalmente hablando son demasiados y, muchas veces, son estos vacíos los que producen los espacios para que nuestros niños y jóvenes "caigan" en los lugares que no quisiéramos que estén.

Ahora bien, no por casualidad dejé para el final a la policía, quien tradicionalmente tiene por función prevenir el delito y/o combatirlo. Pero como lo vengo expresando, esto no es suficiente si pretendemos prevenir la "gestación del delincuente". Y, aunque esto último no sea "de acuerdo con el libro" sobre la misión de la policía, no tenemos dudas que **¡**es de su interés que se puedan reducir la cantidad de "clientes" que van a recibir a futuro.

Para ello, deberán coadyuvar en este proceso sumando nuevas perspectivas de abordaje a la realidad, entendiendo que ser policía en el siglo XXI, al igual que ser docente, profesor universitario, alcalde o simplemente ciudadano, requiere de una mirada mucho más integral y solidaria para que entre todos podamos construir una sociedad mejor y más segura.

2. El policiamiento comunitario en el marco de una política integral de seguridad ciudadana

Los principios básicos del policiamiento comunitario son los siguientes:



Principios del policiamiento comunitario

Entendemos al policiamiento comunitario como una filosofía que se caracteriza por:

- **Estar orientada a la resolución de problemas relativos a la seguridad ciudadana**

Cuando hablamos de resolución de problemas debemos considerar dos tipos de problemas:

- Aquellos problemas que aún no se han expresado como tales, pero que "los vemos venir" y que por lo tanto nos exigen un enfoque **preventivo y proactivo**:

- Un nuevo contingente de inmigrantes llegará a residir a la zona.
- Un nuevo puente peatonal se está construyendo entre barrios de diferentes clases sociales.
- Tenemos información que la rivalidad entre grupos de jóvenes de dos escuelas explotará en forma violenta el próximo fin de semana.
- Llegan las vacaciones y su rutina nos expone a nuevos desafíos de convivencia ciudadana.

Sin lugar a duda, anticiparnos al problema es muchas veces la mejor solución. Pero para lograr hacerlo debemos contar el respaldo de una cultura institucional adecuada, junto con una visión y preparación personal y profesional compatibles para identificar y prevenir la concreción de las potenciales amenazas.

- Aquellos problemas de seguridad ciudadana que ya se han presentado y que requieren de resolución inmediata con el objetivo que no se produzca ni una situación de escalamiento negativo del mismo y por supuesto que no se

prolongue en el tiempo, lo que significa que las potenciales amenazas presentadas en el punto anterior ya se han convertido en problemas presentes:

- Existen problemas de agresividad mutua entre la población nativa y la población inmigrante, debido a un sin número de argumentos esgrimidos justificada o injustificadamente por cada una de las partes.
- Se han producido nuevos fenómenos delincuenciales y otros relativos a la calidad de vida que antes de la existencia del puente no existían.
- Se ha producido un encuentro violento entre ambas escuelas causando heridos de distinta magnitud en ambos "bandos".
- Ruidos molestos producidos por jóvenes en las calles a altas horas de la noche causaron conflictos violentos entre vecinos y jóvenes.
- Para ello el/la policía comunitario/a deberá ser **proactivo/a** y a la vez buscar soluciones que permitan "arrancar el problema de raíz", y no sólo transitoriamente.

La resolución de problemas es uno de los generadores de confianza más importantes entre la policía y la comunidad. Al igual que en tantas otras áreas de la vida, quien soluciona problemas tiende a ganarse la confianza de los potenciales demandantes de esas soluciones. Si esta es la imagen que termina construyendo un policía comunitario frente a su gente, entonces las puertas ya están abiertas para construir la alianza primaria y básica que nos ayude a encontrar muchas más soluciones para aquellos problemas o desafíos que se presenten.

- **Por intentar buscar la resolución de problemas a través de alianzas con instituciones y con la comunidad.**

Desde la visión del policiamiento comunitario, las soluciones a los problemas y los planes específicos para llevarlas a cabo no son tarea exclusiva del policía comunitario. Muy por el contrario, el policía comunitario cuenta con la gran ventaja de poder generar las alianzas correspondientes para que cada actor comunitario, institución o agencia del estado municipal o nacional puedan ser parte de la solución. Cada uno/a de ellos/as aportando desde su lugar, donde cuenta con sus ventajas especiales y relativas.

El policía comunitario entonces deberá conocer como la propia palma de sus manos a cada institución existente en su zona, a sus directivos, a sus rutinas y a su gente.

Si vamos a la práctica:

- Si existe una relación de confianza entre el/la policía comunitario/a y el director/a de una escuela y/o su respectiva comunidad educativa, entonces tal vez sea mucho más fácil solucionar el problema de aquel adolescente (alumno de dicha escuela) al que se lo encontró tirado a altas horas de la noche en la plaza de la ciudad.
- Si el diálogo es fluido entre el/la policía comunitario/a y los diferentes departamentos que se dedican al tema de juventud en el municipio, entonces será tal vez mucho más fácil encontrarle una solución a la problemática de ruidos molestos que producen los jóvenes en horarios nocturnos.

- Si la comunicación entre el/la policía comunitario/a y el rector de la universidad es buena, entonces será mucho más fácil reclutar a la institución y a sus estudiantes para tareas de responsabilidad social que en forma directa o indirecta aporten a la seguridad ciudadana.
- **Por ser el puente entre la policía y la comunidad, representado los intereses de seguridad de la comunidad frente a la policía y los intereses de la policía frente a la comunidad.**

El/la policía comunitario/a pertenece orgánicamente a la estructura policial y responde a su jefe/a de la comisaría o estación policial de su zona pero, a la vez, es una especie de líder comunitario especializado en temas de seguridad ciudadana que desarrolla su tarea siendo referente y, a la vez, dando respuestas a cualquier problemática relativa a la seguridad ciudadana y, por lo tanto, a la calidad de vida de su población.

Este posicionamiento le permite al policía comunitario poder cumplir funciones esenciales dentro del esquema de una **política integral de seguridad ciudadana**.

Por un lado, es un referente fundamental en cuanto a temas de seguridad en todo lo que tiene que ver con prevención frente a la creación del delincuente siendo el socio preferencial de los actores civiles, pero a la vez también se desempeña como el mejor conocedor de la comunidad ante situaciones donde hay que prevenir el delito o reaccionar frente a él.

Podemos aplicar el policiamiento comunitario como una filosofía que abarque a todo el cuerpo policial pero, a la vez, tendremos que tener en cuenta que no todos pueden ser policías comunitarios.

3. No cualquiera puede ser policía comunitario/a

Lo presentado hasta aquí demuestra en forma clara que no cualquiera puede llegar a ser policía comunitario/a, ya para ello se requiere un perfil muy específico.

Por un lado, el policía comunitario tiene que contar con una importante experiencia y haber cumplido diferentes funciones en su trayectoria policial.

Es, al final de cuenta, el “pequeño gran jefe” policial en su zona y, además, debe de contar con un número de características que lo habilitan para poder armonizar entre sus capacidades policiales y sus funciones de “líder comunitario especializado en seguridad”.

Algunas capacidades y habilidades las podrá adquirir a través de capacitaciones y entrenamientos, aunque otras deben ser innatas de la persona, por lo que deberá ser parte de un proceso de selección muy riguroso, además de tener que pasar pruebas de evaluación con una mayor frecuencia comparadas al servicio en otros departamentos policiales, especialmente en cuestiones relativas a integridad y buenas prácticas debido a su estrecho contacto con la población.

Una capacitación típica para preparar a un/a policía comunitario/a podría contar con las siguientes materias:

- Identificación preventiva de problemas o necesidades

- Resolución alternativa de conflictos
- Oratoria
- Manejo de grupos
- Multiculturalismo
- Psicología evolutiva y psicología social
- Técnicas para la construcción de alianzas personales e institucionales
- Liderazgo y toma de decisiones en rutina y en situación de crisis.
- Resiliencia comunitaria
- Estilos de gestión
- Planificación
- Programación
- Dirección de proyectos
- Evaluación de proyectos
- Creatividad
- Construcción de comunidad

A manera de conclusión

Entendemos que la política de seguridad ciudadana tradicional no toma en cuenta los procesos de construcción del delincuente y, por lo tanto, no toma una actitud proactiva para prevenirlos.

La política integral de seguridad ciudadana suma y enriquece a la política tradicional, complementándola con enfoques, actores y modelos de trabajo que harán todo lo posible para que "la fábrica de generación de delincuentes baje sus niveles de producción" y, consecuentemente, produzca una disminución de clientes para la policía.

Solo con fines pedagógicos, comparemos esta situación con un esquema táctico de un equipo de fútbol que busca que no le hagan un gol.



La política tradicional solo actúa para lograr su objetivo con defensores y un portero, mientras que la política integral incorpora al equipo también mediocampistas y delanteros, reduciendo las posibilidades para el equipo contrario que se ubique en zona de riesgo para convertir en nuestra portería.

La policía y otras fuerzas del orden, siempre tomando en cuenta el ejemplo, son nuestros defensores y portero, mientras que los mediocampistas y delanteros son los educadores formales y no formales, el personal de las diferentes áreas del municipio, los voluntarios de la comunidad, los estudiantes universitarios, las empresas y sus trabajadores, y muchos otros actores que aún no han sido tomados en cuenta.

Lo interesante del caso es que el/la policía comunitario/a, por sus características tan especiales, es una especie de jugador de toda la cancha actuando muchas veces de "enganche" entre defensa y ataque.

CAPÍTULO III

TIEMPO DE PROXIMIDAD: LA POLICÍA POR VENIR

María Eugenia Suárez de Garay

Hoy México está frente a escenarios caóticos, marcados por los altos niveles de las manifestaciones de las diversas violencias, la criminalidad y la inseguridad, pero simultáneamente por los altos niveles de ilegalidad y corrupción que se expanden por todos los espacios sociales. Sin duda, en un contexto así, las policías adquieren un rol preponderante para la gobernabilidad del país y ello nos obliga a pensar colectivamente qué policía queremos en democracia y cómo atajamos la deuda histórica que tenemos como país con las transformaciones profundas que requieren las instituciones policiales, fundamentalmente en su cultura organizacional, su estructura administrativa y su proyección pública.

La complejidad de este contexto y las cambiantes dinámicas de la inseguridad y las violencias vuelve imposible la tradicional lucha contra el delito exclusivamente desde la reacción policial y el sistema de justicia penal en general. A lo largo de décadas, el mantenimiento del orden y la persecución del delincuente han sido la principal tarea de todo el aparato formal de control social. El sistema penal ha sido la respuesta fundamental y casi única al delito de todo tipo. Y la persecución del delincuente ha sido, desde esta perspectiva, el objetivo fundamental de la policía.

Sin embargo, la criminología moderna reconoce la importancia vital de la *situación en el desarrollo de los delitos*.²⁶ El delito se produce, desde esta perspectiva situacionista, cuando confluyen el posible delincuente, la víctima —u objetivo apropiado— y el entorno adecuado. Es lo que muchos llaman el *triángulo del delito*. La eficacia de la policía en la lucha contra el delito implica, desde esta mirada, justamente que se preste total atención no solo al presunto delincuente, sino también a las víctimas o blancos potenciales, así como al entorno social, ambiental y de todo tipo en el que este se puede producir. De ahí que la prevención adquiera un valor fundamental para la policía. Pero en la práctica esto implica muchos cambios en las instituciones policiales, sobre todo un cambio de cultura de gran envergadura en todo colectivo policial. Para ello, se vuelve vital transformar cómo la policía se percibe a sí misma, pero también cómo definimos **qué tipo de policía queremos en democracia**.

Si centramos la mirada en el estado de las instituciones policiales municipales en México encontraremos una disparidad significativa. En un estudio en 32 policías municipales del país²⁷, realizado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia

²⁶ Campoy Torrente, Pedro y Summers, Lucía (2015) “Los precipitadores situacionales del delito: otra mirada a la interacción persona-ambiente”, en *Revista Criminalidad*, Vol. 57 no. 3,

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082015000300004 (Consultado el 30/07/2022)

²⁷ Instituto para la Seguridad y la Democracia (2021) *Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo/ Secretaría de Relaciones Exteriores/GIZ Cooperación Alemana, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/682230/SIMNPJC_INFORME_11nov2021_Insyde.pdf (Consultado el 1 de agosto de 2022)

(Insyde) para el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tuvo por objetivo revisar los avances en la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica – una política pública que tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y procuradurías o fiscalías; para prevenir y fortalecer la investigación de los delitos, disminuir la incidencia delictiva, e incrementar la confianza de la población en las instituciones de seguridad pública– se pudo constatar que las policías municipales tienen serias deficiencias como son la no incorporación de criterios científicos y técnicos en la toma de decisiones; la falta de documentación de sus actividades; procesos disciplinarios a su interior caracterizados por la discrecionalidad; ausencia de mecanismos de supervisión externa; integración como mandos a personas que no tienen capacitación ni experiencia en materia policial; la poca inversión en materia de mejora salarial, prestaciones sociales y certeza jurídica para los integrantes de las instituciones policiales locales, entre otros. Y, al mismo tiempo, la existencia de prácticas innovadoras que pueden ser replicables, como por ejemplo, la policía de Chihuahua fue la única que mostró una metodología clara y documentada para el despliegue operativo respecto de la incidencia delictiva; las policías de Escobedo, Monterrey, Tijuana, Nezahualcóyotl, Chihuahua y San Pedro Garza demostraron avances en investigación criminal para la resolución de delitos patrimoniales y, en menor medida, de casos de violencia familiar y homicidio, aunque todavía con resistencia por parte de las fiscalías del país para aceptar esta práctica policial a nivel municipal; y en la mayoría de las policías municipales hubo avances significativos en materia de policía de proximidad, aunque sin evidencia contundente que muestre la aplicación estructurada de la metodología asociada a la policía orientada a la solución de problemas.

Cuando se considera de forma global el estudio citado, se podría decir que en muchos casos se trata todavía de cambios o reformas parciales que adquieren su propia fuerza e impacto dependiendo en mucho de las voluntades, vaivenes políticos y los contextos locales. Si tomamos como referencia para entender lo anterior uno de los datos más relevantes del estudio como lo es los avances en materia de policía de proximidad – aún con el déficit referido–, cabe preguntarnos **¿cómo se inserta el modelo de policía de proximidad en el marco de una reforma policial democrática?** Sin duda, en el desafío de la reestructuración institucional bajo la ruta del fortalecimiento de esquemas democráticos, donde el modelo de policía de proximidad toma viabilidad y se inserta como un instrumento clave para coproducir comunitariamente la seguridad. Este modelo adquiere sentido al plantear un cambio profundo en el pensamiento policial convencional, pues va más allá de la gestión tradicional de la seguridad autoritaria aislada de la sociedad y busca construir instituciones modernas, democráticas, eficientes y abiertas al control ciudadano.

La complejidad de este modelo radica, entre otras cosas, en la comprensión de su alcance y desarrollo. La evidencia irrefutable de ello es que en el caso mexicano se parte de acciones de policía de proximidad y no de reformas macro que afecten

a toda la institucionalidad, de ahí la falta de evidencia sobre su adopción e implementación. La filosofía y las actividades que surgen no deben considerarse como un modelo aislado dentro de un sistema de seguridad, sino, por el contrario, como una contribución holística de las instituciones de seguridad, donde las iniciativas de proximidad pueden propiciar cambios estructurales y operativos en un marco de una reforma policial.

Hay que reconocer que el cambio estructural y operativo aludido en la filosofía de la policía de proximidad no hace que esta deje de ser reactiva, ni pasa por alto la inteligencia policial como fundamento de sus actividades. Por el contrario, añade a las funciones convencionales la prevención y el acercamiento con la comunidad, lo que puede generar relaciones y estrategias globales ante los fenómenos de las violencias y la inseguridad.²⁸ En ese sentido, la policía de proximidad no se convierte en el lado amable de la seguridad, sino en una forma de potenciar las actividades actuales de la policía y adicionar acciones preventivas y de resolución de problemas para beneficio de la población.

Como sabemos, **la policía de proximidad se circunscribe al paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Desde esta mirada, la seguridad es una construcción entre gobierno y ciudadanía, expresa la preocupación de la calidad de vida de la ciudadanía, es un derecho humano.** La evidencia en diversas regiones del mundo ha mostrado que desde dicho paradigma pueden configurarse mejores posibilidades de solución cuando se gestionan intervenciones integrales que involucran de forma transversal a muy diversos actores, organismos y órdenes de gobierno. Visto así, la labor policial no supone un medio que, por sí solo, posibilite disminuir las violencias y el delito, pero sí es una pieza clave en las estrategias de intervención.

Transitar, adoptar e institucionalizar el modelo de policía de proximidad en nuestras instituciones policiales municipales es una opción viable. Demanda ciertamente un profundo trabajo de renovación doctrinaria y una transformación de la mentalidad en las instituciones policiales. ¿Dónde pues radica el problema para dar ese paso de semejante envergadura? Regularmente las respuestas se orientan a la falta o pobre voluntad política para emprender reformas policiales de gran calado. Por ello, resulta también necesario preguntarnos, ¿en qué cargo recae la responsabilidad sobre la policía y sus potenciales transformaciones? La pregunta parece de fácil respuesta y se acepta que la responsabilidad la ostenta quien encabeza la institución policial. Eso es cierto, en principio; pero entonces ¿qué responsabilidad sobre la policía recae en quien encabeza el gobierno del cual ella depende? No olvidemos que existen dos tipos de responsabilidad: la operativa y la política; la primera recae en quien encabeza la institución y la segunda en quien encabeza el gobierno del que depende la institución.

La responsabilidad política sobre la policía será legítima de origen a través del voto, y legítima en el ejercicio de gobierno, sí y solo si los gobiernos electos cumplen con el mandato que recae sobre ella configurado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (legalidad, eficiencia, profesionalismo, objetividad, respecto a los derechos humanos, identidad civil y orientación de

²⁸ Programa para la Convivencia Ciudadana, *Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, México: USAID/Insyde, pp. 12-17.

servicio). Es por tanto responsabilidad política del gobierno electo imponer las condiciones para cumplir ese mandato sobre quien ostenta la responsabilidad operativa. La teoría permite dilucidar que se trata de una relación de control político superior desde el gobierno electo, el cual cede el control operativo precisamente a quien ostenta la responsabilidad operativa, dentro de un margen relativo de autonomía que en ningún caso puede exceder los límites impuestos desde aquel.²⁹

Con frecuencia esto suele obviarse y la consecuencia es que, una y otra vez, cuando la policía enfrenta problemas, resulta que no está claro qué policía se quiere porque los funcionarios electos no cumplen con la responsabilidad política de liderar el cumplimiento del mandato policial que se les ha encomendado. Cuando así sucede, la policía responde por sí y ante sí a qué hacer y cómo hacerlo sin el fundamento político que debe dar el contexto, el sentido, los límites y el apoyo para ofrecer esas respuestas. Entonces se modifica e incluso invierte de facto la relación y la responsabilidad operativa queda muchas veces fuera del control o por encima de la responsabilidad política, provocándose una fractura en el contrato social, de manera que la institución termina apartándose de su mandato legítimo superior. La mayor evidencia de esto es la crisis de confianza recíproca policía-sociedad, que es justamente uno de los principales problemas que enfrenta cualquier acción de policía de proximidad.

Esta responsabilidad política en el poder ejecutivo puede ser vista como una moneda de dos caras: una es el control y la otra es el soporte. La policía solo cumplirá su mandato en una democracia constitucional si es contenida y a la vez apoyada desde el ámbito de aquella. Uno de los motores de la crisis policial en México es precisamente que los poderes ejecutivos se desresponsabilizan de lo uno y lo otro. Cuando la policía es dejada a su suerte desde el poder ejecutivo, ella es la primera que pierde, inhabilitándose sus necesarios equilibrios entre los poderes que ostenta y los sistemas de control que necesita, pero además acortándose el acceso a los recursos mínimos para en efecto ser un servicio público profesional.

El postulado principal de esto es que el primer ingrediente para construir la mejora policial profunda y sostenida es el liderazgo político del poder ejecutivo del que depende la policía. Y en sentido opuesto, la ausencia de ese liderazgo es un debilitador de alto impacto. Esto es, no habrá reforma policial democrática donde no haya liderazgo político responsable, directa y permanentemente involucrado en ella. El costo histórico de la ausencia de los liderazgos políticos para transformar las instituciones policiales mexicanas ha sido altísimo y nos muestra que nuestras policías están llamadas y urgidas hoy a actuar desde una actitud altamente positiva de prevención y anticipación de los problemas bajo una perspectiva interdisciplinaria. En definitiva, **hablamos de pasar de una filosofía eminentemente reactiva a otra básicamente proactiva, lo que ofrece justamente el modelo de policía de proximidad.** En las sociedades modernas y democráticas no basta con que el policía sea un representante del Estado, un agente de autoridad, ni que sea un buen defensor de la ley. Debe ser percibido, además de todo ello, como un factor de integración social, como un miembro más

²⁹ Michaud, Yves (1980) *Violencia y política.*, Madrid: Ruedo Ibérico, pp. 97-113.

de nuestra colectividad trabajando profesionalmente desde esa misma colectividad y con el resto del tejido social.

Así pues, cualquier iniciativa de reforma policial que se oriente hacia un modelo de proximidad debe buscar impactar y transformar no solo los sistemas y patrones de gestión y decisión, sino fundamentalmente y como ya hemos dicho, generar una nueva estructura doctrinaria y buscar el camino para la reconfiguración de la cultura institucional y organizacional. Es decir, la “refundación institucional” pasa necesariamente por trazar un conjunto de conocimientos ordenados sistemática y metodológicamente que vayan dándole cuerpo a la historia y a una la cultura policial que integra principios, valores y normas sobre el rol constitucional de la institución policial, vinculada a la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad. Así como por promover toda una mística y vocación de servicio en la que descansa una cultura organizacional que emerge en la interacción social, en el diálogo, la convivencia ciudadana y paz social representada por símbolos distintos de mando, autoridad, costumbres y tradiciones que deben ir constituyendo una sólida estructura de integración e identidad policial. Hace tiempo que muchos académicos y diversos organismos de la sociedad civil experta en estos temas han insistido que los problemas de la policía nos cuestionan como sociedad y sobre todo, cuestionan a la calidad del Estado democrático de Derecho en su conjunto. En ese sentido, no se puede analizar a las policías más que como parte del aparato gubernamental que le da origen y desde ahí reconocer los retos y desafíos que se tiene hacia delante para emprender su reforma como una política de Estado.³⁰ Y corresponde al Estado impulsar su reforma con un absoluto y total énfasis en el Estado democrático de Derecho e incentivando transformaciones profundas relativas a la doctrina, gestión y cultura organizacional, estableciendo los necesarios mecanismos de balances y controles para limitar el uso de la fuerza, la violación de los derechos humanos, la ineficiencia y la ineficacia policial.

Desde el modelo de proximidad lo anterior supone que los policías estén plenamente integrados en el tejido social. Que el policía no sea un elemento más del mobiliario urbano, sino un auténtico profesional. Esto implica que la toma de decisiones no sea patrimonio de un sector de la organización, sino de todos los profesionales implicados, comenzando por el policía de línea. Naturalmente –y lo hemos constatado permanente en las diversas intervenciones que realizamos en las instituciones policiales– es imposible hablar de participación y proximidad si el policía no dispone de la información suficiente para abordar los problemas y de estructuras que faciliten la plena y fluida coordinación entre áreas y cuerpos policiales distintos.

Demandamos con vehemencia instituciones policiales competentes, profesionales y modernas, pero esto solo puede conseguirse con un alto nivel de motivación y una cultura profesional acorde con esas demandas sociales. La imagen del policía dedicado a la persecución del delincuente desde potentes vehículos a la que tanto aluden -de forma obsesiva- autoridades policiales y algunos ciudadanos, está hoy en crisis.

³⁰ Dammert, Lucía (2005) “Reforma policial en América Latina”, *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 12, <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001205.pdf> (Consultado el 2 de agosto de 2022).

Ya no podemos admitir más la desproporción y nula transparencia en el uso de los recursos, la falta de eficiencia, los abusos de autoridad y la tortura que se apoderan de muchos de nuestros policías a los pocos años de su ingreso. La obediencia servil, acrítica y cómplice entre los propios policías y sus jefes y el desprecio ciudadano, son auténticos problemas que demandan la inaplazable refundación de esta institución tan vital para la gobernabilidad democrática.

En ese sentido, más que nunca debemos impulsar la progresiva implantación, en nuestras policías, de una cultura que implique una actitud hacia el servicio y la colectividad distinta a la tradicional. Nos urge un nuevo estilo de hacer policía, el modelo de proximidad brinda un marco para ello: el trabajo en equipo, la orientación a la solución de problemas, la respuesta contingente al entorno concreto en que se actúa, la configuración de redes interrelacionadas con el resto del sistema policial y con todos los agentes sociales que intervienen en los hechos, son solo algunas de las características de ese nuevo estilo policial con importantes niveles de implicación en el tejido social.

Sabemos por experiencia que conseguir esto no es fácil. Uno de los mayores problemas que observamos en las instituciones policiales preventivas de nuestro país es precisamente la ambigüedad en las metas que se espera que deben alcanzar. Y esa ambigüedad está alimentada por el mito de que el trabajo policial es imprescindible. Lo que provoca que el establecimiento de objetivos y el control en su cumplimiento no suela referirse a los fines mismos de la función policial sino a los instrumentos cuantificables utilizados: número de denuncias formuladas, de detenciones realizadas, entre otras. Claro que estos datos son útiles, sobre todo para justificar el trabajo realizado o para protegerse de acusaciones de inoperancia, pero no alcanzan para una participación efectiva en las intervenciones integrales para atajar las dinámicas sociales que producen contextos de riesgo, violencia y delito, donde la policía debe ser uno de los actores clave para la generación de nuevas fórmulas sociales que posibiliten su solución o al menos su disminución.

En ese sentido, Zygmund Bauman sostiene que las palabras tienen significado,³¹ pero algunas palabras producen además una sensación. En nuestro México, la palabra policía es una de esas que saca ámpula. Cuando se pronuncia recordamos que están ahí y que continúan ejerciendo ese despotismo y violencia brutal sobre los ilegalismos, la delincuencia y hoy, como nunca antes, sobre el crimen organizado. Nos preocupa mucho cuando se muestran en su cara más feroz, pero aceptamos y demandamos que actúen “con todo el rigor de la mano dura”, aún a costa de nuestros derechos humanos y ciudadanos. Ni la clase política ha tenido reparo en abiertamente mostrar su desprecio hacia la policía y los policías. Por eso no podemos dejar de preguntarnos e imaginar la policía del futuro y considerar la proximidad policial como una palanca de cambio fundamental. Ello **demandamos apoyarnos en el diálogo, en el consenso, en la diferencia y en la crítica democrática para deconstruir esas viejas estructuras represivas que le han dado forma y sentido a nuestra policía, para construir instituciones civilista, profesionales y de vocación ciudadana.**

³¹ Bauman, Zygmund (2009) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, México: Ensayo Tusquets.

CAPÍTULO IV

LA CREACIÓN DE COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL COMO MECANISMOS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS DEL PERÚ

Víctor Gonzáles Jáuregui

Introducción

Ante la creciente ola de inseguridad ciudadana que se constituye como un verdadero desafío de la seguridad en un Estado democrático de Derecho y utilizando un mecanismo legal que había sido utilizado en el Perú, desde la década de los años 90, para coadyuvar a las fuerzas del orden y a las rondas campesinas en su combate, en la zona de asentamiento de las Comunidades Campesinas y Nativas, contra el grupo armado terrorista denominado Sendero Luminoso, se promulgó la Ley 31494 de fecha 15 de julio de 2022, Ley de los Comités de Autodefensa y desarrollo rural.

1.- Intervención en seguridad ciudadana, orden interno y defensa nacional

Esta ley tiene entre sus finalidades que los citados Comités de Autodefensa y desarrollo rural realicen actividades de apoyo a la **seguridad ciudadana**; así como que participen en el **mantenimiento del orden interno y la defensa nacional**. Es decir, que se involucren en actividades que se encuentran puntualmente asignadas por la Constitución Política del Perú a determinadas instituciones de la Fuerza Pública. Al respecto, el Tribunal Constitucional³² ha definido algunos conceptos puntuales en relación con este tema, así, ha distinguido claramente entre los conceptos de **seguridad nacional**, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado, es decir el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las **Fuerzas Armadas**; y la **seguridad ciudadana**, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la **Policía Nacional**, en tanto, las tareas de **orden interno**, comprenden tres aspectos:

- a) **Seguridad ciudadana**: Esto implica la protección de la vida, la integridad física y moral de las personas, el respeto al patrimonio público y privado, entre otros.
- b) **Estabilidad de la organización política**: Esto se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, quietud y paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública.
- c) **Resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales**: Esto incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades

³² Tribunal Constitucional, Expediente N° 00002-2008-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad, sentencia de fondo de fecha 09 de setiembre del 2009.

vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, entre otros.

Este marco conceptual se corrobora cuando el referido Tribunal Constitucional asevera que, “[...] **La seguridad ciudadana puede definirse como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento**”³³

Por otra parte, en el ámbito regional, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la **seguridad ciudadana** es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los que se cuentan la historia y la estructura del Estado y de la sociedad; las políticas y los programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; y el escenario regional e internacional. **El concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de "seguridad pública", "seguridad humana", "seguridad interior" u "orden público"**. Este concepto deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática y con la persona humana como objetivo principal de las políticas, a diferencia de aquellas que buscan mantener la seguridad del Estado o de determinado orden político. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la seguridad ciudadana contempla aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal y con el goce de sus derechos cívicos y sus bienes. A su vez, los problemas de seguridad ciudadana se refieren a la generalización de una situación en la que el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados³⁴

En tal sentido, los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural, como organizaciones civiles, pacíficas y democráticas surgidas de la población de manera espontánea y libremente para actividades de autodefensa de su comunidad contra la infiltración y ataques terroristas, la violencia generada por el tráfico ilícito de drogas y los delitos vinculados a la inseguridad ciudadana; y como apoyo a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas en sus tareas de pacificación y seguridad y que además pueden adquirir, por compra o donación por parte del Estado o de particulares, arma de uso civil que el propio Ministerio de Defensa autoriza, no pueden ser organizaciones legítimas creadas para suplir las carencias del Estado en sus deficitarias políticas públicas sobre seguridad ciudadana ni ser

³³ Tribunal Constitucional, Expediente N° 05994-2005 -HC/TC, proceso de habeas corpus, publicada 25 de mayo del 2007, FJ 14-15.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, CIDH/ OEA, 31 diciembre 2009, disponible en www.cidh.oas.org, página consultada el 25 de julio del 2022.

instituidas en forma paralela a la Fuerza Pública, conformada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, las cuales tienen un reconocimiento de origen constitucional que las faculta a utilizar la fuerza en determinados espacios donde se generan la criminalidad común u organizada y la violencia. Las insuficiencias de un Estado precario, que no puede cumplir a cabalidad con su deber de proteger los derechos fundamentales de las personas, no pueden ser excusa para crear organizaciones civiles de carácter permanente, pretendiendo delegarles la potestad del uso de la fuerza, el manejo de la violencia, el uso de las armas y la persecución del delito.

La Constitución Política utiliza el concepto de orden interno como una expresión para asignar responsabilidades a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, es por ello que les faculta a utilizar la fuerza, a través del Decreto Legislativo 1095, norma con rango de ley, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y el Decreto Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, es decir normas específicas que no incluyen en modo alguno a los Comités de Autodefensa y desarrollo rural y en consecuencia estas organizaciones no tienen el marco legal para hacer empleo ni uso de la fuerza y menos utilizar armas.

En este punto, corresponde precisar que el artículo III del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional, establece que la función policial se ejerce en su condición de fuerza pública del Estado y en su cumplimiento garantiza, mantiene y reestablece el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana, y además señala que la función policial se materializa mediante la ejecución del servicio policial, requiriéndose del personal policial conocimientos especializados que permitan la excelencia del servicio a prestar. En la Ley 31494, comprobamos que varias de las funciones que corresponden a la Policía Nacional, también son asignadas a los Comités de Autodefensa y desarrollo rural, es decir, a personas que no tienen ningún tipo de capacitación ni conocimientos especializados.

En el artículo V, del mismo Título Preliminar, se define la **Fuerza Pública**, como la atribución del Estado, ejercida por la Policía Nacional del Perú que faculta el uso de la fuerza de manera legítima en el cumplimiento de su finalidad, para la conservación del orden interno y para garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado dentro del orden constitucional. Se ejerce con pleno respeto de los derechos fundamentales y en el marco de las normas sobre la materia, este ejercicio de la Fuerza Pública también atañe a las Fuerzas Armadas, cuando el Poder Ejecutivo emite Decretos Supremos, en atribución del artículo 137 de la Constitución Política, y declara el estado de emergencia delegando el control del orden interno a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional del Perú; en los casos en que los miembros de las Fuerzas Armadas actúan apoyando a la Policía Nacional del Perú asumen como Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y actuarán dentro de los parámetros del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, - Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley -.

En consecuencia, las fuerzas armadas también deben encontrarse capacitadas en el manejo de situaciones de violencia donde tengan que hacer uso de la fuerza, la

falta de entrenamiento, capacitación o la inadecuada dotación del armamento, no sería, en caso de una investigación de carácter jurisdiccional una eximente de responsabilidad penal individual y responsabilidad civil por parte del Estado. Finalmente, si bien el artículo VI, señala que las autoridades, entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas están obligadas a prestar apoyo a la Policía Nacional del Perú, cuando las circunstancias así lo requieran, ello no significa una potestad para crear organizaciones que reemplacen en sus funciones a la Policía Nacional del Perú y superpongan sus funciones con otro tipo de organizaciones ya existentes que se encargan por ley de la seguridad y la paz comunal dentro de su ámbito territorial³⁵, tal como son las rondas campesinas en el ámbito territorial de las Comunidades Campesinas y Nativas.

2.- Separación de poderes

Por otra parte, en el aspecto relativo a los principios de separación de poderes y de competencia, el citado Tribunal Constitucional ha sido muy enfático en señalar que: “[. . .] en un Estado democrático de derecho, **el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución**, por lo que no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera”. De ahí que es importante que las propuestas normativas, en general, cuenten con una adecuada justificación y motivación, respetando el marco competencial y el rol rector que se ha asignado a las entidades públicas. El principio de separación de poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución, rige la organización del Gobierno de nuestro país y establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que, la citada separación de poderes llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, como garantía para los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos.

Es así como, en base al principio de separación de poderes, la Constitución establece determinadas competencias exclusivas y excluyentes a los poderes del Estado, entre otros. En ese marco, de conformidad con el numeral 4 del artículo 118 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República "Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República".

Para ratificar lo indicado, el artículo 166 de la carta magna dispone que la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el **orden interno**. Sumado a ello, el artículo 175 de la norma constitucional establece que **solo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden poseer y usar armas de guerra**. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización.

³⁵ Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas

3.- Comunidades campesinas y nativas y rondas campesinas

Por otro lado, se debe precisar que, el artículo 5° de la citada Ley de Rondas Campesinas establece que las Comunidades Campesinas y Nativas están facultadas a constituir dentro del ámbito de su territorio, una sola Ronda Campesina o Ronda Comunal, según corresponda, la que se forma y sostiene a iniciativa exclusiva de la propia comunidad y se sujeta a su estatuto, y a lo que acuerden los órganos de gobierno de la comunidad, a la que la Ronda Campesina o Ronda Comunal está subordinada; con lo cual dentro de una comunidad campesina y nativa no pueden coexistir dos (2) formas de organización que tengan las mismas funciones puesto que estaríamos frente a una superposición de funciones y ello está ocurriendo con las facultades que la Ley 31494 les otorga a los Comités de Autodefensa y desarrollo rural³⁶.

Cabe señalar que es el derogado Decreto Legislativo 741, la primera norma legal que reconoció a los Comités de Autodefensa "como organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, evitar la infiltración terrorista, defenderse de los ataques de estas y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación, cuya característica es la de ser **transitorias**". En este punto, podemos hacer una aproximación al III Convenio de Ginebra de 1949, que en el numeral a.6) del artículo 4°, establece que la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y las costumbres de la guerra, son reconocidos como combatientes y cuando son aprehendidos les corresponde el estatus de prisioneros de guerra, esta figura es conocida como **levantamiento en masa**. Haciendo el símil, en ambos casos existe la espontaneidad y la transitoriedad para actuar frente a una amenaza, en un caso contra los ataques terroristas y en el otro contra la invasión del territorio por parte de un Estado enemigo, pero ambas son organizaciones transitorias y temporales, de ningún modo son permanentes en el tiempo, tal como se pretende con la vigente Ley de los Comités de Autodefensa y desarrollo rural.

Por su parte, el Tribunal Constitucional refiere que "la libre autodeterminación es la capacidad de los pueblos indígenas de organizarse de manera autónoma, sin intervenciones de índole política o económica por parte de terceros, y la facultad de aplicar su derecho consuetudinario a fin de resolver los conflictos sociales surgidos al interior de la comunidad, siempre que en el ejercicio de tal función no se vulneren derechos fundamentales de terceros, de los cuales el Estado es garante, por ser guardián del interés general y, en particular, de los derechos fundamentales". En consideración a lo expuesto, conforme al ordenamiento nacional y los instrumentos internacionales vigentes para el Estado peruano, a las comunidades campesinas y nativas y a los pueblos indígenas u originarios se les

³⁶ Oficio 403-2021-PR Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que reconoce los Comités de Autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el Sistema de seguridad ciudadana, de fecha 2 de julio de 2021

reconoce el derecho a la autonomía o autogobierno que implica la determinación sobre la organización de sus asuntos internos, como su autodefensa³⁷.

En adición a lo anterior, los Comités de Autodefensa y desarrollo rural no se encuentran considerados dentro de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional (2021) ni de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana (2022), emitidas recientemente por el gobierno peruano.

Conclusiones

De lo expuesto en el presente capítulo, se determina que los Estados no deben crear organizaciones civiles de carácter permanente para que actúen en el ámbito de la seguridad ciudadana, hacer uso de la fuerza y además acceder a armas, cuando ya se cuentan con instituciones especializadas de la Fuerza Pública para realizar estas labores.

Del análisis realizado se establece que los órganos legislativos de los Estados, cuando legislan sobre asuntos que tienen relación con las Comunidades Campesinas y Nativas, que responden a la existencia de pueblos originarios, tienen que verificar la normativa internacional vigente y además deben respetar el principio de separación de poderes y de competencias.

Finalmente, no se deben superponer el ámbito de competencia de las organizaciones ancestrales encargadas en las Comunidades Campesinas y Nativas, de la solución de conflictos, seguridad y paz comunal, con nuevas organizaciones carentes de antecedentes consuetudinarios y de respaldo constitucional.

³⁷ Oficio 403-2021-PR Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que reconoce los Comités de Autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el Sistema de seguridad ciudadana, de fecha 2 de julio de 2021

CAPÍTULO V

POLICÍA COMUNITARIA: TECNOLOGÍAS EMERGENTES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL DESAFÍO PENDIENTE

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

La transformación digital en el gobierno es un proceso que debe de tener en mente al ciudadano con el objetivo de hacer más eficientes y eficaces los servicios gubernamentales. La meta de esta transformación es consolidar un Gobierno Digital que *“haga uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias gubernamentales.”*³⁸ Los servicios pueden ir desde los educativos, los de salud e incluso los de seguridad. Por ello, resulta pertinente analizar cómo se puede introducir el concepto de transformación digital en la seguridad con un enfoque ciudadano. En particular, desde la prestación de servicios policiales bajo el modelo de la policía comunitaria, cuyo fin último es el “intercambio del capital social entre policía y comunidad [...] basado en la participación comunitaria y en los conceptos de confianza y legitimidad.”³⁹

Uno de los elementos del modelo de policía comunitaria es la construcción de canales de comunicación entre la comunidad y la policía. Tradicionalmente, estos canales se dan en forma de comités vecinales, mesas ciudadanas, consejos, entre otros. Son mecanismos que fomentan la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias policiales y sirven para medir la confianza ciudadana en la policía. Pero ¿cómo pueden coadyuvar las tecnologías emergentes a realizar procesos más eficientes de colaboración ciudadana para implementar de mejor manera este pilar del modelo de policía comunitaria?

A medida que avanzan las nuevas tecnologías, como la realidad aumentada, el Internet de las cosas (IoT) y el *software* de reconocimiento facial, existen oportunidades cada vez más maduras para mejorar los protocolos de actuación policial y en especial, la vinculación con la comunidad. Actualmente se están implementando tecnologías de aprendizaje automático e IoT para estudiar e identificar áreas y momentos de alta criminalidad (denominados *hotspots*), lo que ayuda a las fuerzas policiales a asignar recursos de manera eficiente. Esta misma tecnología tiene la capacidad de realizar “pronósticos delictivos”, un procedimiento mediante el cual se utilizan muchas variables con algoritmos para predecir la ocurrencia de delitos, lo que permite a las fuerzas del orden establecer procesos disuasivos oportunos. Mediante el uso de un enfoque holístico de la seguridad pública es posible incorporar tecnología para mejorar los servicios policiales y brindar a la comunidad y a la policía mayores herramientas para comunicarse entre ellos.

³⁸ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. “Digital Government Model”. 2022; disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID_Digital_Government_Model.pdf

³⁹ Brewster, B., “Policing the Community Together: The Impact of Technology on Citizen Engagement”. Springer Brief in Criminology. 2018; disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-89297-9_11

Por supuesto, también existen muchos riesgos de seguridad asociados con las crecientes capacidades tecnológicas que hacen que las personas, y las instituciones gubernamentales sean más escépticas al momento de utilizar estas herramientas, pero sin duda sus beneficios pueden ser mucho mayores a los riesgos. De igual forma, existen barreras de conectividad y brecha digital en las que se deben de trabajar, pero es necesario ir avanzando en la implementación de estas herramientas mientras se va pavimentando el camino de la conectividad.

Es así, que se plantea la necesidad de implementar plataformas digitales para la participación comunitaria, con el objetivo de agilizar los esfuerzos en materia de transparencia y participación social en el marco de los modelos de policía comunitaria. Con ello, se podrán reforzar los siguientes aspectos:

- Alcance: al implementarlo de forma virtual, las mesas de seguridad comunitaria permitirán tener un mayor alcance con la comunidad de los sectores seleccionados.
- Transparencia: se podrá incrementar la transparencia en los procesos de toma de decisiones, para así analizar qué actividades implementar como parte de los modelos de policía comunitaria.
- Evidencia: se podrán conocer de manera más clara las necesidades de la ciudadanía; de esta manera se implementarán estrategias basadas en evidencia. La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoce que es necesario poner en práctica “*mecanismos de crowdsourcing entre la comunidad y el sector público, con el objetivo de incrementar la legitimidad y confianza en las instituciones debido a una mejor capacidad de respuesta*”.⁴⁰ Los reportes ciudadanos realizados en plataformas, constituyen una adición a la información que pueden dar los reportes estadísticos de investigaciones o denuncias realizadas en líneas de auxilio.
- Inclusión: a través de la apertura del uso de las plataformas digitales se puede dar voz a usuarios que de otra forma no participarían en procesos presenciales debido a represalias o temor de ser estigmatizados por su propia comunidad.

En línea con los puntos mencionados anteriormente, vale la pena resaltar tres casos de éxito de participación ciudadana a través de medios digitales que han demostrado servir para mejorar temas de seguridad. Como se verá a continuación, hay proyectos implementados por la academia y respaldados por las agencias de seguridad, iniciativas de organizaciones de la sociedad civil en alianza con las policías y aquellos que son implementados en su totalidad por la policía.

1. Proyecto Foretell.⁴¹

fue un esfuerzo desarrollado por la Universidad de Georgetown en Estados Unidos y auspiciado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Se centró en utilizar la tecnología para proporcionar una previsión, basada en análisis prospectivo, a los responsables de la formulación de políticas públicas

⁴⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “Índice de Gobierno Digital”. 2019; disponible en; <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>

⁴¹ Page, M. “Future Indices”. Georgetown University. Octubre 2020; disponible en: <https://doi.org/10.51593/20200093>

en materia de seguridad; lo que les permitió evaluar el diseño y la implementación de estas. Los investigadores y analistas del *Proyecto Foretell* combinaron datos históricos y pronósticos para predecir el posible desarrollo de temáticas diversas vinculadas a la seguridad. Esto brindó a los formuladores de políticas una visión más informada sobre los riesgos para la seguridad de diversas innovaciones tecnológicas.

Esta iniciativa, a través de predicciones en vivo (*Live Forecastings*) logró consolidar una red de personas apasionadas por tratar de comprender el futuro de la política tecnológica y cómo esta afectará la vida y la seguridad de la gente común. Al final, los participantes pronosticaron efectivamente varias desviaciones de tendencias en materia de seguridad, por lo que el método Foretell parece ofrecer una importante y útil herramienta de pronóstico para mejorar la formulación de políticas en el sector de la seguridad tecnológica.

2. *National Ugly Mugs*.⁴²

es una iniciativa implementada por la organización del mismo nombre, en Reino Unido, en coordinación con la policía y el poder judicial, que busca facilitar el acceso a la justicia a trabajadoras sexuales e informarles sobre posibles clientes con antecedentes de violencia en contra de trabajadoras sexuales. El proyecto cuenta con tres herramientas digitales: i) reporte de casos de inseguridad; ii) suscripción a alertas, y iii) herramienta de verificación de clientes. En particular, este proyecto ha demostrado ser de utilidad para vincular a un grupo subrepresentado al momento de la formulación de políticas de seguridad con las instancias pertinentes, para que así la autoridad pueda conocer cuáles son los principales riesgos que enfrenta este grupo y cómo les puede hacer frente bajo una perspectiva de género.

3. *IdeaScale*.⁴³

fue una iniciativa implementada por el Departamento de Policía de Nueva York con la que, a través de tecnología basada en la nube, se invitó a que la comunidad nominara y votara por los principales problemas que requieren de atención policial urgente. La iniciativa fue puesta en marcha en seis distritos policiales y registró a más de 4.000 participantes. La policía logró atender aproximadamente 300 problemas comunitarios. Este proyecto fue acompañado también por parte del área de recursos humanos de la institución, para que los policías pudieran atender estos casos comunitarios dentro de su carga laboral normal.

Estos casos de éxito ilustran cómo una institución de seguridad puede mejorar procesos de vinculación y participación con la ciudadanía a través de herramientas tecnológicas. De igual forma, son ejemplos de diversas tipologías de alianzas estratégicas en las que se observa que cada instancia compromete recursos técnicos para mejorar los niveles de seguridad. Todas cuentan con estrategias de monitoreo y

⁴² National Ugly Mugs. “Ending All Forms of Violence Against Sex Workers”. 2022. <https://nationaluglymugs.org/about-num/>

⁴³ IdeaScale. “Case study: New York City Police Department”. 2015. <https://ideascale.com/wp-content/uploads/2015/12/NYPD-Blue.pdf>

evaluación, que les permite ir analizando el impacto y los resultados que están teniendo, para así reflexionar si es necesario realizar un cambio de estrategia.

Es pertinente analizar cómo poder implementar este tipo de mesas comunitarias digitales en la policía. De acuerdo con el Banco Mundial,⁴⁴ existen diversos indicadores para medir qué tan preparado está un gobierno para implementar soluciones de transformación digital.

Finalmente, se mencionan los indicadores clave para una gestión adecuada dentro de las instituciones policiales:

- **Liderazgo y gobernanza:** se requiere voluntad política para poder implementar innovaciones en el trabajo policial bajo una visión estratégica que pueda asegurar recursos, tanto financieros como humanos, para darle sostenibilidad a las propuestas. Respecto a la gobernanza, es importante que las instituciones cuenten con la capacidad para gestionar las alianzas para la implementación de proyectos de transformación digital. En especial, es necesario tener una estructura definida para implementar los procesos y para poder darle seguimiento al cumplimiento de objetivos.
- **Privacidad y ciberseguridad:** dado que los temas e información que se discuten en las plataformas de participación con enfoque de seguridad son de carácter sensible, se requiere que existan estándares de manejo de datos personales, así como herramientas de ciberseguridad plenamente en uso, que brinden confianza a las personas usuarias al momento de participar en las actividades en línea.
- **Marco normativo:** es necesario actualizar el marco legal de actuación de las policías. A medida que el mundo transita hacia una sociedad cada vez más digital, las reglas que dictan cómo se puede mejorar la seguridad pública se vuelven cada vez más complejas. Estas reglas suelen tomar forma de reglamentos o políticas públicas, que los legisladores desarrollan en función de su entendimiento de las consecuencias a corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, para aumentar las posibilidades de que los legisladores vean la importancia de la incorporación del uso de nuevas tecnologías en la tarea policial, es necesario que los expertos en la materia debatan y pronostiquen la evolución del desafío en cuestión y las posibles consecuencias de la implementación de dichos reglamentos y políticas públicas.

Bajo esta óptica, y considerando los tres casos de éxito comentados, es que las instituciones de seguridad pueden pasar de ser entidades con canales de comunicación unidireccionales, que solamente den órdenes al ciudadano, a ser instituciones abiertas, transparentes y confiables, en las que la comunidad pueda diseñar de la mano con la policía programas más eficientes y eficaces.

⁴⁴Banco Mundial. “Digital Government Readiness Assessment (DGRA) Toolkit”. Abril 2020; disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33674/Digital-Government-Readiness-Assessment-DGRA-Toolkit-V-31-Guidelines-for-Task-Teams.pdf?sequence=1>

CAPÍTULO VI

"EL ROL DEL POLICÍA MEDIADOR EN ESCENARIOS ESTRATÉGICOS DE RECONCILIACIÓN"

Gladys Solarte Mancipe

Para este proyecto se ha tomado la mediación desde la perspectiva de la Policía Nacional de Colombia, por la experiencia en su trabajo de mediación -protección y reconciliación en escenario de posconflicto- tras la firma de un Acuerdo de Paz entre excombatientes y el Estado, hacia una comunidad democrática y la consolidación de la legitimidad institucional de la Policía.

PERSPECTIVA DE LA MEDIACIÓN EN NIVELES MICRO DE LA SOCIEDAD

La mediación nunca será estática, siempre es progresiva, cambiante, siempre está en constante construcción hacia estructuras que se concatenan en medio de sociedades divididas, que se polarizan por diferentes tipos de conflictos internos y que durante años coexisten en una estrecha región geográfica, sosteniendo y alimentando esa polarización. Por tanto, la mediación **preventiva** es el tipo de mediación que la policía debe tener en cuenta para afrontar esos viejos ciclos de micro odio, macro diferencias y siempre concentrarse en temas comunes, en metas sociales, en intereses compartidos.

Para alcanzar las metas sociales se requiere una gestión desde el interior de las instituciones, trabajando íntimamente con la mediación como medio catalizador desde las micro relaciones, las micro situaciones y los micro conflictos que permitan analizar, conceptualizar, organizar y planear ideas prácticas y participativas, por parte del mediador policial, como mediación preventiva y que con un buen trabajo de mediación alcanzan una verdadera reconciliación como ingrediente esencial de una sociedad pacifista y pacificadora.

La verdadera mediación es un proceso largo, que requiere la voluntad participativa de las partes, pero también requiere un arduo trabajo de preparación de esas voluntades, que en términos sociales parte del conocimiento íntimo de esa sociedad por parte de un experto, que es el mediador policial, cuyas sumatoria de conocimientos permiten, que se encuentren caminos de diálogo, convenir acuerdos y cumplirlos desde espacios micro sociales, con roles sociales⁴⁵ específicos, que sin ser exhaustivos, son apenas una aproximación a los conocimientos y fortalezas que tiene un policía mediador en su comunidad, encontrando puntos de convergencia, que permitan iniciar un proceso de mediación:

⁴⁵ Lederach Jean Paul, 1998. Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas, tomado de Mitchell 1993

Rol de explorador: tener conocimiento de la zona, sus necesidades, sus características, delitos cíclicos o permanentes, identificación de población vulnerable, población en riesgo, e identificación de la población que ejerza liderazgo porque, en una comunidad, son los líderes quienes puede realizar un acompañamiento al líder mediador en diálogos conciliadores.

Rol de convocador: convoca a la comunidad como jóvenes, líderes comunales, empresarios, amas de casa, tenderos, y gestores de convivencia, para neutralizar conflictos y fomentar ideas mediadoras. Para esto debe participar en consejos de seguridad para prevención y mantenimiento del orden público, participar en reuniones con autoridades civiles que tienen un rol en la sociedad como las procuradurías, secretarías de gobierno, defensorías del pueblo.

Rol de interlocutor: estudia las partes en conflicto, sus necesidades y convoca a un diálogo al interior de cada grupo, identificando problemas y potencializando concordancias, previene que las partes no se radicalicen en sacar ventaja de la negociación en forma unilateral: la mediación busca el equilibrio de las partes.

Rol de desvinculador: ayuda a quienes fomentan situaciones de violencia a desvincularse del centro del conflicto y accedan a un diálogo para buscar fórmulas mediadoras.

Rol de unificador: descubre temas, intereses, valores y metas comunes para encontrar soluciones aceptables para las partes.

Rol de habilitador: plantea habilidades y competencias necesarias para prevenir que más personas ingresen a la zona radical del conflicto y descubre valores comunes para soluciones mutuas, comunes, aceptables y sostenibles.

Rol de facilitador: durante los encuentros o aproximaciones o mesas de diálogo cara a cara entre adversarios, facilita el diálogo, interpretando posiciones, logrando que los acuerdos sean alcanzables y que las partes lo acepten y se comprometan a respetarlos.

Rol de garante: garantiza, con ayuda de la comunidad y gestores de convivencia, para que

los adversarios no exijan excesivas prebendas por entrar en un proceso de mediación y garantiza cumplimiento de los acuerdos, por eso es importante que estos sean alcanzables, realizables y sostenibles.

Rol de supervisor: tranquiliza a los adversarios respecto del pleno cumplimiento de los términos del acuerdo por una y otra parte, o respecto de motivaciones o situaciones que puedan conllevar a un incumplimiento.

Rol de conciliador: se ocupa de acciones a largo plazo para cambiar situaciones o estereotipos e imágenes negativas que mantienen en zonas opuestas a los adversarios, construye nuevas relaciones sobre las divisiones que aun existan.

Tenemos también cuatro principios de un mediador social, recomendado por el CICR⁴⁶

Principio 1: Enfoque neutral e independiente: analiza en forma imparcial y con protección igualitaria a las partes sin ningún tipo de discriminación.

Principio 2: Diálogo y confianza: consigue espacios de diálogo, con las partes y, de ser posible, incluye autoridades y -yo diría- gestores de paz, generando confianza en el diálogo y confidencialidad en el manejo de la información.

⁴⁶ International Committee of the Red Cross (ICRC) 2008

Principio 3: Enfoque multidimensional: las estrategias de mediación deben tener un análisis de los problemas, es decir, las causas y consecuencias, que permitan enlistar prioridades o dar prelación a situaciones de gravedad o riesgos.

Principio 4: Valoración de resultados e impacto: poder recopilar lecciones aprendidas, bajo los estándares profesionales y principios éticos, acompañados de un sistema de monitoreo y evaluación constantes.

RECURSOS APLICABLES POR UN MEDIADOR EN EXPERIENCIAS DE RECONCILIACIÓN

Siempre, históricamente en una sociedad se emplean muchos más recursos para la guerra que para la paz. Sin los recursos de inversión, la reconciliación será siempre un ideal esquivo y lejano. Existen dos pilares estables, y posibles de alcanzar y mantener en una sociedad las posibilidades de recursos; uno, **Socioeconómico** y otro, **Sociocultural**⁴⁷.

El pilar **Socioeconómico** requiere de la inversión de recursos monetarios y desembolso de fondos para inversión social, recursos que deben gestionarse y recibirse por entidades gubernamentales que estén involucradas en el proceso de reconciliación, con la participación del mediador en un rol de explorador, proponiendo de acuerdo con las necesidades de la población, se generen categorías de inversión en capacitación, educación, deporte, salud, con fines de mediación social.

En cuanto al pilar **Sociocultural**, contiene la riqueza que tienen las personas, sus tradiciones culturales y sus conocimientos ancestrales, es el más importante en un escenario de mediación porque es el que permite cambiar la visión de las personas, pues no piden recursos, sino que se concientizan que ellos mismos son los recursos y no los receptores de estos. Multiplicar los saberes ancestrales y culturales, abre espacios y capacidades para generar riqueza.

Pero, las transformaciones por si solas no ayudan a resolver conflictos prolongados o profundos, es necesario contemplar formas de justicia restaurativa, que tienen que ver menos con la lógica del crimen y castigo y más con el diálogo y reglas justas para todos.

El mediador policial en una comunidad se convierte en un facilitador comunitario⁴⁸ para lograr transformar una cultura violenta en escenarios estratégicos de paz, participando en los cuatro pilares de la sociedad: la **educación**, la **salud**, el **arte** y el **deporte**.

Educación: promover escenarios multiculturales, programar charlas y conferencias con énfasis en la cooperación entre estudiantes y cooperación con la policía en temas inherentes a la seguridad en la sociedad, haciendo reuniones en parques o zonas verdes donde se pueda enseñar o incentivar la protección del medio ambiente, lo que fortalece la coexistencia no violenta.

Salud: promover y participar en jornadas de salud, que la policía realice en zonas que tienen dificultad de acceder a servicios básicos, o implementar charlas en escuelas y centros culturales de prevención en el consumo de drogas, o prevención en embarazos tempranos, por medio de obras de arte, marionetas,

⁴⁷ Lederach Jean Paul, 1998. Construyendo la paz Recursos hacer que la paz sea posible.

⁴⁸ Community Facilitators Project – Proyecto que financia el Banco Mundial

payasos etc., involucrando a la sociedad a repetir estos aprendizajes en otros grupos poblacionales.

Arte: facilita la coexistencia en zonas de conflicto de jóvenes y niños, por ejemplo, organizar un coro de niños para los servicios religiosos del barrio o de la comunidad, cursos de música

para organizar una banda musical o enseñar a dibujar paredes con temas alusivos a la paz, en zonas de barreras invisibles.

Deporte: es una actividad que ayuda a sanar heridas físicas, psicológicas y emocionales que viven las personas en zonas de conflictos ofreciendo dinámicas de coexistencia no violenta, reconociendo y respetando las diferencias, las competencias e inclusive aceptando resultados adversos. Promover el deporte en ancianos, niños, jóvenes, de un cuadrante para luego organizar competencias y premiación por parte de la comunidad, le permite al policía mediador conocer de cerca la comunidad y genera lazos de cooperación en materia de seguridad.

CASO PRÁCTICO DE UN MEDIADOR DE PAZ LOCAL Y EXPERIENCIAS DE RECONCILIACIÓN

Un muy buen ejemplo de encuentros de reconciliación para llegar a una mediación razonable lo explica Jean Paul Lederach en su libro “construyendo la paz, reconciliación sostenible en sociedades divididas”.

Se encontraba en la costa este de Nicaragua, trabajando en mediación con un movimiento indígena denominado Yatama, que vivía décadas de guerra y violencia en el gobierno sandinista, por tanto, era renuente y desconfiado para llegar a una mediación.

El equipo de mediación de base religiosa invitaba a participar a este movimiento indígena, en charlas de mediación para explicar el acuerdo con los sandinistas. Siempre en el saludo y la introducción solían leer el salmo 85, que narraba el regreso del pueblo a su tierra y la convivencia en paz, en cuyo versículo 10 se lee “la misericordia y la verdad se han encontrado, la justicia y la paz se han besado”.

Lederach analiza profundamente este texto para ver cómo los mediadores y los partícipes entendían este texto y como asumían los conceptos identificados como son: la **verdad**, la **misericordia**, la **justicia** y la **paz**, pidiendo a cada partícipe expusiera que sinónimos podían visualizar al escuchar cada uno de estos conceptos, siempre referidos a la mediación de conflictos.

Iniciaron con la **verdad**: apareciendo honestidad, claridad, responsabilidad y vulnerabilidad, concluyendo que la verdad es verse los unos a los otros tal y como son, pero esa verdad sola los dejaría desnudos, vulnerables y despreciables, explicaba uno de los participantes.

Seguidamente se presentó la **misericordia** con palabras como compasión, perdón, aceptación, nuevo comienzo, sin la misericordia no sería posible la sanación de heridas que conlleven a la restauración y la cicatrización de heridas abiertas.

Se dio paso a la **justicia**, con calificativos de igualdad de oportunidades, rectificar errores, sin justicia la división persiste y envenena.

Finalmente, con la palabra **paz** llegaron calificativos como armonía, unidad, bienestar, la paz no es para unos pocos y si se conserva será un beneficio para unos y otros.

Uniendo estas palabras⁴⁹, alguien opinó que el lugar donde convergen estas palabras: **verdad**, **misericordia**, **justicia** y **paz** se denominaría **reconciliación**, como un espacio social donde gracias al mediador coinciden personas que pueden tener ideales, intereses, deseos, escalas sociales, pensamientos y necesidades contrapuestas, prejuiciosas y fragmentadas, en un encuentro articulado de verdadera reconciliación.



Como vimos, es posible que estos planteamientos conlleven a una reforma o reorganización de la policía nacional capacitando policías mediadores para el diseñar implementar y ejecutar acciones institucionales de edificación de paz, capacitando en estructuras que permitan a una sociedad diseñar sus propios mecanismos de reconciliación.

⁴⁹ Tomado del libro: Construyendo la paz. reconciliación sostenible en sociedades divididas. Jean Paul Lederach

CAPÍTULO VII

LA CENTRAL DEL OJO (Provincia de Santa Fe, Argentina). Experiencias y aprendizajes sobre policiamiento urbano basado en conocimiento

Eduardo E. Estévez y Ayelén Ferrari

Introducción

La provincia de Santa Fe, Argentina, registró durante la década pasada un significativo incremento en los delitos, particularmente homicidios dolosos (con una tasa de 13,7 cada 100 mil habitantes en 2014),⁵⁰ ello en el contexto del crecimiento de la violencia cometida por bandas criminales vinculadas al narcotráfico.

Una de las estrategias impulsadas por el gobierno provincial para abordar dicha problemática se centró en el análisis criminal.⁵¹ En el Ministerio de Seguridad de la provincia esta responsabilidad recayó en la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos (SAAP) a la que, entre las misiones que le fueron asignadas por el Decreto N° 298 del 2015, destacaba la de “Entender en la gestión integral de la información para la toma de decisiones en materia de seguridad”. En función de ello, la planificación ministerial previó la instauración de una Central que analizara y procesara los datos policiales y de otras fuentes relevantes disponibles, para asignarles significado con el objetivo de asistir a la prevención policial. Esta iniciativa constituyó uno de los principales horizontes durante la gestión de gobierno 2016-2019, lo cual se enmarcaba en una reforma policial que propuso el abordaje de la seguridad de manera integral. Ello se plasmó en la *Central del OJO*, inaugurada el 21 de julio de 2017 bajo gobierno democrático.

Uno de los objetivos de largo plazo establecidos fue el de arbitrar y promover los medios necesarios para la institucionalización de nuevos modos de trabajo en el ámbito policial, que estuvieran guiados por información orientada a la prevención, que fueran protocolizados –no solo para garantizar una mayor efectividad en el desempeño de la función sino también para proveer sustento doctrinario al accionar del funcionario policial– y, no menos importante, que fueran sostenibles a través del tiempo.

Así, la *Central del OJO* se constituyó en uno de los ejes centrales en vinculación al nuevo paradigma preventivo en materia de seguridad ciudadana, concebido a

⁵⁰ Ver Ministerio Público de la Acusación -Ministerio de Seguridad, “Informe sobre Homicidios Provincia de Santa Fe 2019”; disponible en: https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw5fbe72e9058c5_63_Informe%20de%20Homicidios%20%7C%20Provincia%20de%20Santa%20Fe%20%7C%202019.pdf

⁵¹ Entendido este como "El estudio cualitativo y cuantitativo de la información sobre delincuencia y aplicación de la ley en combinación con factores sociodemográficos y espaciales para aprehender a los delincuentes, prevenir el delito, reducir el desorden y evaluar los procedimientos organizativos". Rachel Boba Santos, "Introductory Guide to Crime Analysis and Mapping", *Report to the Office of Community Oriented Policing Services* (2001), p. 9. Traducción propia.

partir de dos dimensiones fundamentales: el análisis permanente y en tiempo real de los mapas delictivos e indicadores de violencia a nivel provincial; y, el ordenamiento y orientación inteligente de la actividad policial, con foco en la estrategia de prevención. Para ello, se recurrió a promover la integración de tecnologías para el apoyo de las estrategias de seguridad que redundarían en la creación de un sistema de información sólido y permanentemente actualizado con acceso a múltiples bases de datos. A esto se sumó la incorporación de una instancia de rendición de cuentas, comúnmente conocida como “*accountability*”, la cual permite examinar lo actuado y realizar los ajustes necesarios para propender a una mejor práctica.

El objetivo de estas notas es exponer esta experiencia de policiamiento urbano basado en el conocimiento.⁵²

1.- Contexto de la reforma policial

En apretada síntesis, las principales medidas tomadas por el gobierno provincial para afrontar la creciente y luego apremiante situación de criminalidad incluyeron la sanción de una nueva Ley de personal policial en 2006, la creación en 2007 del Ministerio de Seguridad, la emisión del documento “Bases para una Seguridad Democrática” y la sanción en 2012 de la Ley de emergencia en seguridad (Ley N° 13.297), promoviendo la descentralización y regionalización del servicio de seguridad, la especialización y profesionalización del personal,⁵³ y en 2015 la enunciación del Plan de Seguridad Democrática. Así, se avanzó en una reforma estructural de la policía provincial creando la Policía de Investigaciones (PDI), la Policía de Acción Táctica (PAT), la Policía Comunitaria, y la Policía de Seguridad Vial. En otro orden, a partir del 2013 se pone en marcha el programa “Vínculos para la Prevención Social de la Violencia y el Delito en Gobiernos Locales.” En paralelo, en 2014 comienza la implementación del nuevo sistema procesal penal acusatorio aprobado por ley provincial.

Para el período de gestión 2016-2019 el Ministerio de Seguridad provincial fijó tres metas estratégicas: lograr coherencia y sistematización del conjunto de elementos que componen el ámbito de Seguridad; implementar nuevas estrategias/modelos de prevención del delito y atención de emergencias; e, interrumpir ciclos de violencia urbana. En cuanto a las premisas de gestión definidas, las siguientes se vinculaban al análisis criminal: elaborar diagnósticos generales y específicos para sostener de manera fundada y científica la planificación y las decisiones; promover la integración de tecnologías para apoyo de las estrategias de seguridad; y, ejercer un control integral y exhaustivo sobre la policía. El panorama institucional y la problemática que encontró el equipo del Ministerio de Seguridad al iniciar su tarea en 2016 abarcaba la significativa inseguridad tanto objetiva como subjetiva, la inexistencia de un enfoque integral basado en seguridad ciudadana, la falta de

⁵² Para la elaboración de estas notas se ha tomado como referencia el siguiente trabajo: Eduardo E. Estévez, “La Central del Ojo: Policiamiento Urbano Basado en Conocimiento, Provincia de Santa Fe” (Documento presentado en SmartActiva 2017, Feria, Congreso y Tecno sobre Ciudades, Gobiernos, Ambiente, Energía y Redes Inteligentes, C.A. de Buenos Aires, Argentina, 02 de noviembre de 2017).

⁵³ Ver: “El Gobierno Anunció una Reestructuración de la Policía”, *La Capital*, 21 de Noviembre de 2012, <https://www.lacapital.com.ar/policiales/el-gobierno-anuncio-una-reestructuracion-la-policia-n373561.html>.

adecuados controles políticos y técnicos de la policía –la cual estaba sumida en un descontento con altos niveles de corrupción–, desatención del ciudadano en términos de prevención, capacidades técnicas desaprovechadas y una estructura orgánica y operativa disfuncional.

En materia de análisis criminal, la situación heredada no era menos elocuente. La estadística delictiva no estaba centralizada, carecía de sistematización y no asistía a la toma de decisiones policiales ni daba apoyo de las políticas ministeriales. Asimismo, las dependencias policiales no tomaban la totalidad de las denuncias de los ciudadanos y había una limitada capacidad de análisis espacial del delito (GIS) sin alcance provincial, al tiempo que se observaba un escaso uso de datos de la Central de Emergencias 911, sin integración con otras fuentes de información.

En tanto que otro legado de relevancia fue la creación en 2014 de la Central de Análisis de Procesos (CENAP) en la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado,⁵⁴ antecedentes inmediatos de la SAAP y la *Central del OJO*.

Recapitulando, una de las principales omisiones del proceso de reforma policial de la provincia fue, y sigue siendo actualmente, la carencia de un marco legal integral en materia de seguridad ciudadana y policía que sostenga un cambio de paradigma, herramienta crucial para la política de seguridad.⁵⁵ En términos de proceso, la reforma policial de la provincia observaba la siguiente característica: “la acumulación y combinación de elementos nuevos y viejos [que] fue sedimentando diversas capas identificables, [y] que expresaron respuestas a diversos problemas en diferentes momentos y con diferentes resultados.”⁵⁶

2.- Bases conceptuales

En América Latina, durante la década de los ‘90, surge un nuevo modo de concebir la cuestión de la seguridad y novedosas formas de implementar políticas de seguridad pública que se reconocen bajo el paradigma de la llamada “seguridad ciudadana.”⁵⁷

Las iniciativas propuestas en el Plan de Gestión en seguridad 2015-2019, entre las cuales la *Central del OJO* formó parte integrante, marcaban un corrimiento del paradigma reactivo al paradigma preventivo, uno de los postulados de la perspectiva de seguridad ciudadana. En palabras del entonces gobernador, Miguel Lifschitz: “A partir de estas obras concretamos un cambio total de paradigma del policiamiento.”⁵⁸

⁵⁴ Véase; CENAP, *Memoria Institucional 2014-2015* (Rosario: Central de Análisis de Procesos, Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2015).

⁵⁵ Eduardo Estévez y Pedro Favorito, “Reforma Policial en Santa Fe, Argentina: Contextos, Oscilaciones y Desafíos del Proceso”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6, no. 1 (2020), pp. 151-152.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 151.

⁵⁷ Pedro Favorito y Ayelén Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. La Experiencia de la Provincia de Santa Fe (2015-2019)*. Monografía (FLACSO Argentina: junio de 2020), p. 8.

⁵⁸ “Lifschitz recorrió en Rosario los avances de la Estación Policial Sur,” *Portal de Noticias del Gobierno de Santa Fe*, 7 de noviembre de 2019; disponible en; <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/266729/>.

En relación con ello, destaca la importancia de observar los procesos o interacciones locales, apuntando a evaluar y reflexionar sobre los medios empleados para efectivizar reformas policiales y descreyendo de los procesos de reforma lineales, preestablecidos e inflexibles que ignoran las complejas condiciones iniciales propias de ámbitos policiales a reformar.⁵⁹ En el marco de este paradigma, existe un consenso acerca de la necesidad de producción de conocimiento sobre la situación delictiva y de violencia así como de información válida y fiable para sustentar el desarrollo de políticas públicas. Así, la *Central del OJO* se basó en una iniciativa que aspiraba a introducir nuevas formas de trabajo policial basado en evidencia y conocimiento.

En otras palabras, la instauración de la *Central del OJO* implicó la búsqueda de consolidación de una renovada interrelación entre políticas de seguridad, modalidades de policiamiento (actuación policial), y aplicación de tecnologías con el fin de impactar en las situaciones de inseguridad y violencia criminal, y, asimismo, en las culturas y prácticas institucionales.⁶⁰ Esto se encuentra en vinculación directa con un análisis multicausal del delito y la violencia que se buscó alcanzar, como otro rasgo del paradigma de seguridad ciudadana.

Por último, cabe mencionar las políticas innovadoras desde dicho paradigma que promueven intervenciones integrales, donde la multiagencialidad, y que busca garantizar la participación de una pluralidad de actores sociales en la coproducción de seguridad.

3.- Características de la iniciativa

Entre los objetivos contemplados para la SAAP, se estipuló:

2.3. Centralizar toda la información y estadística criminal, administrada en un organismo ministerial, a utilizarse para el despliegue operativo policial en toda la provincia.

2.4. Revisar los criterios y los modos actuales de trabajo policial en el territorio con el fin de hacerlos uniformes y buscar una optimización del uso de recursos logísticos y del personal con que se cuenta en la Policía de Santa Fe.⁶¹

Esto, en estrecha vinculación con uno de los objetivos centrales para la instauración de la *Central del OJO* en particular, a la sazón el análisis permanente y en tiempo real de los datos delictivos e indicadores de violencia e inseguridad a nivel provincial, con la finalidad de alcanzar un ordenamiento y orientación inteligente de la actividad policial. Esto encuentra principal motivación en el hecho de que las fuentes de información policial se encontraban dispersas y fragmentadas, sin capacidades homogéneas de producción de información para la toma de decisiones, así como para orientar las políticas de seguridad y las estrategias policiales de prevención del delito.

⁵⁹ Eduardo Estévez y Pedro Favorito, “Mutaciones de la Reforma Policial en la Provincia de Santa Fe. Legados, Instituciones y Políticas en la Experiencia Argentina”, en *Los Desafíos de la Policía en la Historia Contemporánea*, eds. Adolfo Cueto-Rodríguez y Sergio Vaquero Martínez (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2022, en preparación), p. 10.

⁶⁰ Favorito y Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, p. 21.

⁶¹ SAAP, *Plan de Trabajo Anual 2017* (Rosario: Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2017).

El proceso de implementación de la *Central de OJO*, a cargo de la SAAP, contó con –aparte de una fuerte apuesta en obra de infraestructura, en la cual se conjugó el reacondicionamiento de un espacio institucional clave desde lo simbólico, por pertenecer al edificio de la ex Jefatura de Policía y donde actualmente se emplaza gran parte de la estructura ministerial con sede en Rosario– inversión tecnológica de punta y una novedosa metodología de selección de personal policial que ponderaba antecedentes de conducta intachables y académicos –universitarios y terciarios– relevantes para los puestos de trabajo. En igual sentido, se diseñó una capacitación mediante una oferta académica propia pensada en tres niveles, avanzándose también en la elaboración de una propuesta académica universitaria específica para el personal policial mediante una oferta externa, la cual finalmente no se concretó.

Además, durante la etapa de implementación se promovió una metodología de trabajo en ocho comisiones temáticas, entre las cuales destacaban: elaboración de manuales, doctrina, protocolos, procedimientos, esquema de relaciones y diagrama de procesos; estudio de mecanismos para la gestión de emergencias; gestión de la seguridad de la información y comunicación; desarrollo de un modelo del ciclo de policiamiento; determinación de hipótesis de trabajo y escenarios posibles.

Finalmente, en Febrero de 2019, concluida la etapa de implementación, se institucionalizó la creación y estructura orgánica de la *Central del OJO* por el Decreto N° 0224 como Dirección General Central Ojo, bajo dependencia funcional de la Secretaría de Seguridad Pública y administrativa de la Jefatura de Policía. Así, la Central de Información Criminal Operativa (CICO),⁶² componente policial de la *Central del OJO*, contó con dos ámbitos funcionales complementarios entre sí: un Gabinete de Análisis Criminal (GACrim), encargado de sistematizar y procesar datos de múltiples fuentes para la elaboración de orientaciones operativas, y un Centro de Comando y Control Operativo (CeCCOp), encargado de su ejecución y monitoreo. El gráfico siguiente sintetiza tanto el concepto como las funcionalidades que interactuaron en la CICO.



⁶² Para la validación técnica de procesos de la Central de Información Criminal Operativa (CICO) durante la etapa de implementación se organizaron una serie de Talleres de Evaluación de Necesidades, contando con el asesoramiento experto de Gastón Pezzuchi, actual Superintendente de Análisis Criminal del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Otra cuestión novedosa que destacar fue el modo de trabajo mixto civil–policial que se implementó en la *Central del OJO*, ya que la CICO se complementó con la Central de Análisis Temático (CAT), constituido por un equipo de analistas civiles que trabajó mancomunadamente con el área policial desde su constitución inicial.

4.- Modelo de gestión de información y tecnología

Idealmente, una gestión de gobierno se plantea la necesidad de que las fuentes de información policial cuenten con capacidades homogéneas de producción de información para la toma de decisiones. Sin embargo, una de las dificultades que se observaron en el diagnóstico institucional preliminar –que daría lugar al Plan de Gestión 2015– fue que en la provincia de Santa Fe aquellas se encontraban dispersas y fragmentadas. De igual manera, se observó la inexistencia de un centro de operaciones policiales en la Policía de la Provincia en capacidad de actuar de forma permanente las 24 horas del día.

En consecuencia, la *Central del OJO* se propuso como un nuevo espacio de innovación en el ámbito ministerial y policial, que buscó la confluencia entre información y tecnología, sosteniéndose que “La información de calidad es el insumo básico para el funcionamiento del nuevo modelo,”⁶³ ya que aquella constituye la materia prima en la labor cotidiana del analista criminal. En este sentido, la Sala de Análisis Visual se erigió como parte componente de la *Central del OJO*, equipada con *software* específico que se utilizó con el fin de brindar apoyo analítico a investigaciones criminales, incluyendo a aquellas de mayor o significativa complejidad, conforme requerimiento específico y fundado realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción; así como brindar apoyo analítico operativo en casos de delitos en ejecución en los que se encontraren trabajando áreas de los cuerpos policiales provinciales. Ello se llevó a cabo a partir de recolectar, recopilar y consolidar datos para una vista centralizada para su correspondiente análisis, haciendo posible la fusión de información, la colaboración y el uso compartido de inteligencia, proporcionando controles de acceso a información crítica.

Entre los resultados de las tareas vinculadas a la “seguridad inteligente” de la *Central del OJO*, se puede mencionar los aportes al Patrullaje Inteligente, o guiado por información, aplicado a los nuevos patrulleros que fueron equipados con tecnología para procesar datos e interoperar con sistemas de información, por ejemplo con el sistema de lectura de patentes de vehículos (LPR), y la información sobre despliegue operativo producida por la *Central del OJO* soportada en dichos patrulleros mediante una aplicación *web* desarrollada por ella para las computadoras portátiles de dichos vehículos, implementándose un monitoreo de cobertura de cuadrículas, estas últimas diseñadas e implementadas en el marco del Plan de Prevención Policial del Delito Urbano en Capas (P3DUC) en los grandes centros urbanos de la provincia, asociadas a la respuesta reactiva provista por la Central de Emergencias 911 y a la planificación operativa para la prevención policial.

⁶³ H. Lascano, “Habilitan el OJO: La Nueva Central de Información para el Control del Delito”, *La Capital*, 18 de julio de 2017; disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/habilitan-el-ojo-la-nueva-central-informacion-el-control-del-delito-n1435308.html>.

Al hacer foco en el monitoreo y la evaluación de proyectos, como pieza clave en el ciclo de gestión de políticas públicas, se observa cómo el uso de tecnología aplicada a los productos de análisis se traduce en la posibilidad de medición de resultados e impactos (rendición de cuentas) a la hora de evaluar las políticas de seguridad implementadas, la planificación operativa policial guiada por conocimiento y el desempeño policial. Un ejemplo concreto de ello fue el Programa de Puntos Calientes, el cual se desarrolla en el próximo acápite.

5.- Experiencia del Programa de Puntos Calientes

Durante la gestión, se avanzó en el análisis predictivo vinculado a las técnicas de georreferenciación GIS a fin de mapear puntos calientes para predecir patrones espaciales del delito. Este enfoque conocido como “*hot spot policing*” fue promovido con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el Ministerio de Seguridad de la Argentina entre 2017 y 2018. El proyecto “Argentina: Hotspot Policing Experiment”, liderado por Spencer Chainey (Department of Security and Crime Scene, University College London), se implementó en la ciudad de Santa Fe capital, así como en las ciudades de Morón, Tres de Febrero y La Plata, Provincia de Buenos Aires. Atento a la estrecha vinculación de esta iniciativa con las competencias de la *Central del OJO*, en ella se conformó un equipo de funcionarios civiles y policiales con experiencia en análisis georreferenciado para implementar esta metodología validada a nivel internacional en la ciudad mencionada.

A partir del análisis de los datos de robo y hurto se identificaron segmentos de calles en cada ciudad que acumulativamente representaron el 25% de todos los robos y hurtos. En los segmentos calientes identificados como estadísticamente significativos se implementó un dispositivo de abordaje policial con patrullaje pedestre consistente en un par de oficiales de policía (binomios de caminantes) asignados a circuitos de patrullaje trazados por investigadores y oficiales de policía con conocimiento de cada ciudad para cubrir dichos segmentos. Todas las ciudades mostraron alguna disminución en los robos y hurtos, aunque solo fueron significativos en ciertas ciudades y durante ciertos períodos de tiempo de la intervención de 6 meses. La evaluación de la experiencia asume que las diferencias de impacto entre las ciudades se asociarían a las diferencias en la gestión del proyecto de cada intervención.⁶⁴

Como derivación de dicha experiencia, desde la *Central del OJO* se diseñó e implementó durante 2018 el “Programa de Patrullaje a Pie Focalizado” (PPF), experiencia piloto en barrios de la ciudad Rosario, basado en similares metodologías para el despliegue operativo de la Policía Comunitaria de la provincia.

⁶⁴ Spencer P. Chainey, *et al.*, “An Evaluation of a Hot Spot Policing Programme in Four Argentinian Cities”, *The Police Journal* (2022): 0032258X221079019.

Comentario final

En el contexto latinoamericano, al mismo tiempo que se comenzaron a promover nuevas prácticas enmarcadas en el paradigma de seguridad ciudadana, también comenzó a ponerse en cuestión el marco normativo, la organización, los roles y las prácticas de las policías, promoviendo reformas policiales.⁶⁵ En la provincia de Santa Fe, sin embargo, si bien gobiernos de distintos signos políticos de los últimos 25 años encararon cambios, estos no sostuvieron en el tiempo reformas policiales profundas y nunca se llegó a un acuerdo político para modificar el marco normativo que modernizara la seguridad y la policía, y que impulsara una reforma acordada y enmarcada en una política de seguridad ciudadana.⁶⁶ Así, se observan debilidades al momento de diseñar e implementar políticas públicas que resulten sustentables en el tiempo ante la necesidad de insistir en acuerdos para el alcance de una política de seguridad de Estado, que no esté sujeta a los vaivenes de los gobiernos de turno.

Asimismo, una planificación de largo plazo no puede dejar librada al azar un plan de carrera en conjunto con jornadas de actualización permanente de los funcionarios policiales, aspecto clave de la reforma policial y en estrecha relación con el modelo de gestión y tecnología, ya que no debe perderse de vista que es el analista quien aporta valor agregado a la información para volverla un insumo útil para la toma de decisión en el marco de un paradigma preventivo en seguridad.

En las iniciativas comentadas en estas notas se conjugan elementos de planificación de políticas públicas, estrategias de prevención policial, análisis criminal y técnicas de análisis (en algún caso, predictivas), nuevas tecnologías aplicadas, operatividad policial, y evaluación de resultados, existiendo probados resultados que permiten demostrar que **el policiamiento guiado por conocimiento coadyuva en la prevención del delito**. Sin embargo y sin temor a equivocarse, se puede afirmar que las políticas de seguridad precisan un enfoque integral centrado en la prevención de la violencia y la inclusión social de las comunidades marginadas.⁶⁷ El análisis criminal por sí solo no es suficiente para impactar en la reducción del delito; es imprescindible que las estrategias policiales dirigidas a ello hagan uso para su diseño e implementación de los productos de dicho análisis criminal.⁶⁸ Y el apoyo político para que ello ocurra requiere de la definición de una política de seguridad ciudadana del más alto nivel.

Más aún, que la seguridad ciudadana debe ser abordada desde un enfoque multiagencial, pensándose en colaboración con múltiples actores dispuestos a encarar la gestión de proyectos vinculados a la promoción de obras de infraestructura, desarrollo social y fomento de oportunidades laborales dignas. Caso contrario, la tan ansiada reforma se traducirá en una *torre de Babel* oscilante, en peligro de sucumbir.

La situación de la violencia criminal y narco criminalidad en la provincia de Santa Fe sigue siendo hoy uno de los problemas más acuciantes, a pesar de los

⁶⁵ Favorito y Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, p. 12.

⁶⁶ Estévez y Favorito, “Mutaciones de la Reforma”, p. 9.

⁶⁷ Estévez y Favorito, “Mutaciones de la Reforma”, p. 17.

⁶⁸ Rachel Boba Santos, “The Effectiveness of Crime Analysis for Crime Reduction: Cure or Diagnosis?”, *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, no. 2 (2014), pp. 147-168.

esfuerzos de reforma, la caída en las tasas de homicidios en 2017 y 2019, y las contramarchas observadas.⁶⁹ Aunque parezca fútil recordarlo, la inseguridad no distingue clases sociales, empero es responsabilidad del Estado garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a una vida digna, y en ello, principalmente, se mide la seguridad.

⁶⁹ Para una lectura actualizada de la situación de criminalidad y narcotráfico en la ciudad de Rosario, la principal de la provincia de Santa Fe, ver Ariel Larroude, “*Un Sueño de Paz*” *Aproximación a la Violencia Narco en la Ciudad de Rosario*, Observatorio de Política Criminal, accesado el 7 de Junio de 2022, https://www.academia.edu/80840747/ROSARIO_UN_SUE%C3%91O_DE_PAZ. También ver H. Lascano, “De Rosario Sangra hasta Hoy, Cinco Años de una Deuda del Estado que no Cede”, *La Capital*, 27 de Octubre de 2021, <https://www.lacapital.com.ar/policiales/de-rosario-sangra-hoy-cinco-anos-una-deuda-del-estado-que-no-cede-n2697452.html>.

CAPÍTULO VIII

DESAFIOS DE LA SEGURIDAD EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (CASO PERUANO)

Luis Antonio Rocca Erquiaga

Existen situaciones de violencia interna que no constituyen conflictos armados. Los Estados latinoamericanos se ven confrontados a un preocupante panorama de inseguridad que ha alcanzado en los últimos años cifras inéditas en términos de víctimas y delitos. Se trata de incontables situaciones de violencia colectiva que no alcanzan el nivel de intensidad propio de un conflicto armado, tales como narcotráfico, crimen organizado, pandillaje o protestas sociales violentas, que desafían las capacidades reactivas de los Estados para reestablecer el orden interno en el marco del respeto a los Derechos Humanos. El conocimiento e implementación interna de parámetros internacionales sobre el empleo de la fuerza pública es indispensable para cualquier Estado que aspire a garantizar la seguridad de las personas bajo su jurisdicción sin abdicar del cumplimiento de sus obligaciones en materia de respeto de los derechos fundamentales.

1.- Adaptación del sistema jurídico a la nueva realidad global y regional

Los enormes desafíos que enfrenta el mundo contemporáneo, producto de los evidentes cambios políticos, económicos y sociales suscitados en occidente y su relación con el resto del orbe, se han visto incrementados por peligrosas amenazas producto de la naturaleza, tales como el cambio climático y la pandemia del coronavirus. Estos fenómenos están reconfigurando los roles que tradicionalmente han ejercido las instituciones dentro del Estado de Derecho en las democracias occidentales.

Así, la funciones militares y policiales también han sido materia de profundos análisis y propuestas en cuanto a la forma en que ellas deben ser ejercidas y ello plantea las adaptaciones que el sistema jurídico debe asumir frente a esta nueva realidad.

La normativa actual en Latinoamérica, principalmente en Perú, carece de una regulación eficaz en sus sistemas judiciales con implicancia en las fuerzas de seguridad pública y se materializa cuando se ejecuta una detención ante un delito flagrante. Cuando el imputado es puesto a disposición del Ministerio Público o Fiscalía, generalmente suele ocurrir que en los hechos el Poder Judicial determina la liberación del presunto delincuente debido a aspectos procesales. Ante ello, se expresa una pérdida de autoridad significativa por parte de la fuerza pública, generándose –en la mayoría de los casos– reincidencia. De donde existe un vacío estructural procesal que requiere y refiere una modernización importante y urgente.

Por otra parte, resulta necesario visualizar e individualizar algunas manifestaciones socioculturales propias de cada región en su análisis geopolítico,

ya que cada región presenta innumerables manifestaciones de conducta cultural que examina y llama la atención de determinados procedimientos por parte de la fuerza pública.

En este contexto, Perú, Bolivia y Colombia se constituyen como los principales productores de hoja de coca (fuentes coccaleras) y en la elaboración de clorhidrato de cocaína que ensambla un proceso largo en su elaboración, generando corrupción a funcionarios del Estado y a las mismas fuerzas públicas encargadas de erradicar su cultivo, procesamiento, distribución y consumo al mercado europeo y estadounidense e, incluso como el caso de Perú, convirtiéndose en consumidor. La fuerza pública en Latinoamérica tiene un vínculo causal con las Fuerzas Armadas, lo que distingue y caracteriza un concepto que debe ser limitado en una independencia para un accionar y gestión de conflictos a un área específica de garantizar el bien jurídico y el Estado de Derecho en las democracias. Por lo tanto, las fuerzas de seguridad pública deben tener una gestión independiente y sin influencias del ámbito militar. Las organizaciones estructurales y territoriales de las fuerzas de seguridad suelen ser réplica literal de estructuras militares, lo cual contrasta con la visión y misión institucional, generándose un espíritu de conducta militarizada en agentes del Estado que tienen la obligación de tener una conducta diferenciada en la gestión de conflictos sociales.

Otro factor que merece la atención es la limitación institucional de cumplir con su misión fundamental de garantizar y reestablecer el Estado de Derecho, visualizándose un alto componente de cierre de actividades operativas mineras en razón de reclamos, manifestaciones, paros en el ámbito socio ambiental, llegando a generar incendios y destrucción del patrimonio de dichas empresas, con la consiguiente inestabilidad, acompañada por la inacción de la Policía Nacional; lo que origina desafección generalizada contra la institución por parte de la población, reflejándose en la pérdida del principio de autoridad, y vulnerándose la seguridad jurídica en el marco de un Estado de Derecho.

El panorama de inseguridad se ha agudizado a partir de la pandemia COVID-19, al quebrarse gran parte de las economías de la región, en especial en Estados como el Perú, donde el 80 por ciento de su población es informal, generándose un cuadro que agudiza el delito **y donde la población a diferencia de otros Estados de la región solicita la intervención de las Fuerzas Armadas ante una inoperante y limitada acción policial.**

Y es que propuestas doctrinarias de gestión de la fuerza pública de otras latitudes difícilmente pueden aplicarse en el escenario de América Latina: basta recurrir a enfoques culturales y su relación con una inhóspita geografía de determinados pueblos de la región (comunidades nativas, amazónicas, alto andinas), caracterizados por producción y tráfico ilícito de drogas, conflictos socio ambientales y otros delitos conexos de aplicación muy compleja en determinados ámbitos.

La aplicación del recurso de la fuerza pública como monopolio del Estado se torna muy complejo y diferenciado con respecto a su aplicabilidad en el territorio de un Estado y muy distinto, posiblemente, a otros por lo que la temática a determinar debe ser consecuente con las realidades expresadas, donde es difícil hallar un común denominador.

Una temática importante descansa en el análisis de conflictos sociales, donde se determinan o exploran las características, los tipos de procesos y/o etapas, brindando a los policías herramientas para internalizar que no todo es un conflicto social reactivo ni basado en la represión, sino al análisis crítico para diferenciar su actuación en los diferentes tipos de situaciones.

De ahí la necesidad de integrar contenidos técnicos internacionales vinculantes del empleo de la fuerza con conceptos generales de Derechos Humanos, para analizar e interpretar de manera crítica causas, formas y consecuencias del empleo de la fuerza pública en situaciones de violencia que no constituyen conflicto armado. Asimismo, examinar y contrastar el funcionamiento y los límites de las instituciones y los actores que intervienen en los contextos de violencia referidos, determinan límites que impone obligaciones estatales en el marco de la seguridad y el derecho. En muchas oportunidades son los Estados quienes jurídicamente tienen la libertad de determinar y examinar la frontera difusa entre el nivel de intensidad de violencia referida a otras situaciones de violencia (OSV) y el umbral de daño calificable al Conflicto Armado No Internacional (CANI).

2.- Problemas o asuntos críticos que deben atender las fuerzas de seguridad en Perú

El Perú vive atravesado por una inestabilidad política en los últimos 5 años de gobiernos liderados por diferentes mandatarios, en los cuales se constata la intromisión política en la institucionalidad de la Policía Nacional del Perú, limitando su accionar y procedimientos operativos a imperativos ideológicos de los gobiernos de turno. El Ministerio del Interior, encargado de emitir políticas referentes a seguridad ha sido revocado en sus funciones en siete 7 oportunidades en el lapso de un año, lo que refleja inestabilidad en sus políticas sectoriales, generando el relevo precipitado de altos mandos policiales en cada gestión política, lo que repercute sustancialmente en la ejecución de estrategias de seguridad en beneficio de la población en el marco de un Estado de Derecho.

Ante las manifestaciones públicas observadas durante los últimos años, se advierte guerra de desinformación por algunos medios de comunicación masiva (prensa televisiva, radial, y escrita), descalificando la institucionalidad de la policía en su accionar en el marco atribuible al cumplimiento de estándares internacionales, en el uso del recurso de la fuerza en su afán de restablecer el Estado de Derecho.

Perú es un país eminentemente minero que se afianza en la explotación de recursos minerales para el sostenimiento de la sociedad y el Estado peruano, reflejándose en gran parte en su Producto Bruto Interno (PBI). No obstante, cabe destacar que el Estado, a través de los sucesivos gobiernos, no ha celebrado en las mejores condiciones los contratos de concesiones mineras, tanto a empresas nacionales como extranjeras, generándose algunos vacíos desde una visión del derecho ambiental, originándose pasivos ambientales y malos planes de cierre de explotación de recursos por dichas empresas; asimismo, la mala distribución del canon minero y la pésima relación entre las comunidades y las empresas mineras ha generado más de 200 conflictos socio ambientales en el mapa de conflictividad social.

La propiedad privada ha sido violentada por las comunidades en su afán de hacer sentir su posición, generando el incendio y destrucción de instalaciones, maquinaria, equipo y vehículos de propiedad de las empresas mineras, teniendo que paralizar las operaciones, con la paradoja de que los responsables de la comisión de ilícitos son liberados sin recibir sanción alguna por parte del Estado por intromisión política e ideológica, verificándose así una violación al Estado de Derecho.

La participación de la Policía Nacional en dichos escenarios se torna limitada en base a la identificación de azuzadores políticos e ideológicos en las comunidades que se alzan en manifestaciones violentas caracterizadas como conflictos socio ambientales, y donde algunos medios de comunicación se caracterizan por ejercer mecanismos de desinformación en tales escenarios, generándose un desprestigio institucional y desorientación en la opinión pública.

En el marco de dicha conflictividad, a las fuerzas de seguridad se le imponen limitaciones en el uso del recurso de la fuerza, siendo blanco de armas letales de grupos violentos que suelen rebasar así a la propia fuerza policial, comprometiendo a las Fuerzas Armadas.

Cabe destacar que Perú no cuenta con una estrategia definida de seguridad interna bajo una concepción integral de la gestión, reflejándose una ejecución limitada en el accionar policial, generando un alto componente delincencial y el avance sistemático tanto del tráfico ilícito de drogas como de la minería ilegal y delitos conexos.

Adicionalmente, los siguientes aspectos afectan la vida social:

- La pandemia COVID-19 ha generado en el Perú, producto de una mala estrategia sanitaria para enfrentar la pandemia, que la economía informal se eleve a cifras que ascienden a un 75 por ciento, agudizándose la delincuencia común y el crimen organizado.
- El tráfico ilícito de drogas no es ajeno a un desarrollo y crecimiento preocupante en cuencas cocaleras, observándose un alto índice de consumo interno en el interior del país.
- La diáspora migratoria (particularmente la migración venezolana), agudiza la seguridad interna al haberse desplazado personas que ejercen actividades delictivas que contribuyen a la inseguridad ciudadana.
- La minería ilegal en el norte del país –como en Madre de Dios– ha generado alto impacto en la contaminación de fuentes de agua hídrica de áreas protegidas y coadyuvado al desarrollo de delitos conexos como la trata de personas; lo que ha obligado a empeñar o comprometer a policías y militares en dicho sector.
- Afectación al medio ambiente, al desarrollo sostenible y riesgo generado por fenómenos naturales, debido al cambio climático.

3.- Seguridad interior, Policía Nacional y Fuerzas Armadas

El Estado no asume como prioritaria la seguridad interna, lo que explica la ausencia de una estrategia definida ni la ejecución de un plan sectorial que

contemple mecanismos y políticas precisas para hacer frente a aquellos actores que atentan contra la seguridad del Estado.

La política nacional no involucra el soporte internacional de manera adecuada para intervenir principalmente en capacitación, educación, doctrina, entrenamiento en escenarios precitados, originando que cada vez se dificulte el accionar de las fuerzas de seguridad.

En este contexto, el Estado peruano, a través de un Decreto Supremo,⁷⁰ ha incorporado a las Fuerzas Armadas en actividades en apoyo a la Policía Nacional (acciones militares).

Conviene insistir que las manifestaciones de violencia han superado los procedimientos reactivos de las fuerzas de seguridad en su afán de responder a una conducta de pleno respeto a los Derechos Humanos, lo que impone comprometer a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interior.

De esta manera, el Decreto Legislativo número 1095 sobre empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas⁷¹, reconoce, en primer término, que la misión del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú es la de planear, preparar, coordinar y conducir operaciones y acciones militares para garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial y apoyar el desarrollo nacional en el Perú.

Pero, a la vez, dicha normativa establece reglas de empleo (Derecho Internacional Humanitario), y uso de la fuerza (Derecho Internacional de los Derechos Humanos), por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. Se trata del marco legal que regula los principios, formas, condiciones y limitaciones por parte de las Fuerzas Armadas en su función constitucional, el empleo de su potencialidad y capacidad coercitiva para la protección de la sociedad en defensa del Estado de Derecho, a fin de asegurar la paz y el orden interno.

Las acciones militares que están ligadas al uso de la fuerza se refieren a acciones que realizan las Fuerzas Armadas diferentes a las operaciones militares, es decir, a aquellas enfocadas al mantenimiento o restablecimiento del orden interno. Así, entre los roles estratégicos del instrumento militar peruano se contempla su participación en el mantenimiento y control del orden interno durante los estados de excepción, coadyuvando a garantizar la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica del Estado dentro del territorio nacional.

En síntesis, el marco jurídico aplicable establece que:

- Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a conducir operaciones militares para enfrentar la capacidad de un grupo hostil o elemento de éste, rigen las normas del Derecho Internacional Humanitario.
- Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la Policía Nacional para el control del orden interno, rigen las normas del Derecho Internacional de los

⁷⁰ Decreto Supremo N° 012-2022 – PCM de febrero del 2022. Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en Lima metropolitana del Departamento de Lima y en la provincia constitucional del Callao.

⁷¹ Decreto Legislativo N° 1095 de fecha 01/09/2010. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.

Derechos Humanos. Estas también rigen cuando se orientan a realizar acciones militares distintas a enfrentar un grupo hostil.

- Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la Policía Nacional en las situaciones descritas en el artículo 4.3 y en el Título III del Decreto Legislativo, rigen las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.



Reflexiones finales

Perú es un país pluricultural. Desde tiempos antiguos, el territorio que hoy conocemos como el Perú fue habitado por diversos pueblos, cada uno con diferentes prácticas, costumbres y formas de concebir la vida y el bienestar.⁷²

Sin embargo, la existencia de diversas culturas ha originado que los ciudadanos de cada región expresen sus reclamos de manera diferente, lo que impone que los procedimientos empleados por la fuerza pública respondan a un análisis diferenciado del recurso a la fuerza y donde aplicar el sistema o mecanismo de policía comunitario se ve dificultado por el nivel de intensidad de la violencia en las protestas que llegan a configurar, en la mayoría de oportunidades, espectros de conflictos socio ambientales, donde el nivel de aplicación diferenciado de la fuerza pública es crítico.

⁷² Gobierno del Perú. Grupos de especial protección de la Defensoría del Pueblo.

La carencia de una política integral que tome en cuenta dichos aspectos origina limitaciones en la gestión de seguridad pública en el Perú, para lo cual constitucionalmente, existe el marco legal para que las Fuerzas Armadas, haciendo uso de uno de sus roles “participen del orden interno”, mantengan la capacidad para apoyar la misión de la Policía Nacional y contribuyan a garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho preservando infraestructura crítica como vías generales de comunicación.

Las Fuerzas Armadas intervienen en apoyo a la Policía Nacional garantizando la vigencia de libertades fundamentales y el resguardo de servicios públicos esenciales, protección de activos críticos nacionales y monitoreo e interdicción sobre blancos de interés medio ambiental.

Las Fuerzas Armadas tienen la obligación de entrenarse y capacitarse en estos nuevos roles contemplados en el marco legal, pero el poder público debería apostar por el concepto de no militarización de las fuerzas policiales y solo de manera excepcional comprometer al instrumento militar.

CAPÍTULO IX

LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA DE LAS MUJERES EN DEMOCRACIA (CASO MEXICANO)

Daira Arana Aguilar

Introducción

México es considerado como un régimen híbrido a nivel internacional. Algunos de los aspectos que repercuten en esta categorización son la deficiencia del Estado mexicano por garantizar, entre otras cosas, condiciones para que las mujeres ejerzan sus derechos fundamentales a partir del acceso a una vida libre de violencia y con igualdad de condiciones, así como la mayor participación de las Fuerzas Armadas en tareas civiles.

Una de las deudas de la democracia como sistema político radica, justamente, en lograr que todos los grupos poblacionales tengan garantizados sus derechos fundamentales, sobre todo aquellos que se han visto discriminados históricamente y que, además, se cumplan los estándares internacionales en cuanto a las relaciones cívico-militares y los derechos humanos.

En este texto se abordará de forma breve cómo la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública repercute en debilitar la democracia al propiciar, por un lado, mayores violaciones a derechos fundamentales que derivan en menos seguridad ciudadana, así como falta de transparencia y rendición de cuentas, explorando su impacto en la vida de las mujeres y su derecho a la seguridad ciudadana.

1.- Democracia y Fuerzas Armadas

La democracia como sistema político no solo se restringe al libre ejercicio del derecho al voto, sino también, a que el Estado sea promotor y garante de un entorno en el que todas las personas pueden ejercer sus derechos humanos con libertad y sin discriminación. De acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2001, en sus artículos 3° y 4°, se establecen los elementos esenciales de la democracia representativa, siendo estos, los siguientes:⁷³

- El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho;
- La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo;
- El régimen plural de partidos y organizaciones políticas;
- La separación e independencia de los poderes públicos;
- La transparencia de las actividades gubernamentales;

⁷³ Carta Democrática Interamericana, 2001.

- La probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa;
- La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y
- El respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

En el *Democracy Index 2021*, que mide el estado en el que se encuentra la democracia en 165 países independientes y dos territorios⁷⁴, se posiciona a México como un régimen híbrido, ubicándose en el lugar 86, a la par de Ucrania y Georgia con una puntuación de 5.57, siendo el aspecto más bajo de la evaluación la cultura política. Y si bien han habido avances importantes a lo largo de los años en cuanto a consolidar un sistema político democrático, también es cierto que algunas medidas gubernamentales han puesto en la cuerda floja tales aspectos, entre ellas, las políticas públicas en materia de seguridad, justicia y relaciones cívico-militares.

Es bien conocido que, durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se llevó a cabo públicamente una estrategia de seguridad denominada “guerra contra el narcotráfico” o “guerra contra las drogas” en la que se reforzó la militarización de la seguridad pública y se encausó a que las Fuerzas Armadas mexicanas fueran empleadas cada vez más en otras tareas ajenas a las de defensa exterior o defensa nacional. Como consecuencia de esto, los índices de violencia en el país aumentaron significativamente, generando alrededor de 70.000 muertes violentas y aumentando el número de grupos criminales en el país.⁷⁵

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) la estrategia no fue muy diferente. Las Fuerzas Armadas siguieron realizando actividades de seguridad pública incrementándose, incluso, su empleo, dando continuidad a la estrategia de Felipe Calderón. Ella, además de fortalecer al Estado Mayor Presidencial, manteniendo así la vigencia del pacto cívico-militar que se estableció en México después de la Revolución mexicana y mediante el cual se le concedió a las Fuerzas Armadas “un conjunto de prerrogativas que dimanan en un elevado grado de autonomía relativa, que no guarda correspondencia con el Estado democrático de Derecho al que legítimamente aspira la sociedad mexicana”⁷⁶.

Ahora, en lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), no solo se puede observar una estrategia militarizada en materia de seguridad, con la creación y despliegue de la Guardia Nacional, sino también una mayor participación de las Fuerzas Armadas en asuntos del Estado que deberían de ser

⁷⁴ Las categorías del *Democracy Index* son las siguientes: 1) proceso electoral y pluralismo; 2) libertades civiles; 3) el funcionamiento del gobierno; 4) participación política; y 5) cultura política. Dichas categorías se asimilan con los elementos esenciales de una democracia establecidos en la Carta Democrática Interamericana y son un parámetro importante para medir el progreso de los Estados en sus sistemas políticos.

⁷⁵ Rosen, Jonathan Daniel, & Zepeda Martínez, Roberto. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Revista Reflexiones*, 94(1), pp. 153-168. Retrieved August 03, 2022, from http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-28592015000100153&lng=en&tlng=es.

⁷⁶ Moloeznik, M (2017) Las fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad? *Revista del CESLA*, núm. 20, pp. 261-282.

primordialmente civiles, como el desarrollo de obras públicas, dando pauta para hablar de un fenómeno un tanto más complejo que es el militarismo.

Estas múltiples atribuciones han sido documentadas por el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en su “Inventario Nacional de lo Militarizado”, en el que se puede observar que, entre otras dependencias, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha cedido 13 funciones a las Fuerzas Armadas, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales 20 y la Secretaría del Bienestar 17⁷⁷. Esto significa un aumento importante de las funciones civiles que actualmente realizan las Fuerzas Armadas en México y que refuerzan su autonomía, pero también aumentan sus recursos financieros, desplazando a las burocracias civiles y debilitando los alcances democráticos de su existencia.

Como marco de referencia, se entiende como militarización ese proceso mediante el cual, diversos ámbitos de las funciones primordiales del Estado adquieren lógicas militares, observando los problemas desde una perspectiva de amenaza o de enemigo y trasladando las dinámicas bélicas a la solución de aquellos; mientras que el militarismo se entiende como la preponderancia del poder militar sobre el poder civil en términos políticos y en donde la esfera castrense influye en la toma de decisiones políticas del Estado que van más allá de las del sector seguridad y defensa⁷⁸.

Un ejemplo de lo anterior es la actuación de las Fuerzas Armadas durante la estrategia de combate al crimen organizado y la información disponible para medir el uso de la fuerza letal. El *Monitor Fuerza Letal* publicó el *Informe del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2022)* en el que los investigadores Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y José Enrique Coutiño, abordan el caso de México, refiriendo que el empleo de dinámicas militarizadas y de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública trae consigo un aumento en la muerte de personas durante enfrentamientos entre civiles armados y agentes de seguridad del Estado, ya sean estos civiles o militares, lo cual limita el derecho a la vida y a la integridad personal en el país.

Por otro lado, las dificultades para medir el uso de la fuerza letal por parte de las Fuerzas Armadas, específicamente el Ejército mexicano, radican en su poca transparencia y casi nulos mecanismos de rendición de cuentas. Para los autores, como apuntaban en el documento de 2019, “una parte fundamental para lograr un uso adecuado de la fuerza es la transparencia. Es indispensable que exista acceso pleno a datos sobre uso de la fuerza y que las instituciones hagan publicaciones periódicas de las mismas”⁷⁹.

La militarización es una estrategia contraria al estándar de seguridad ciudadana que desde la Organización de Estados Americanos se impulsa para lograr que

⁷⁷ CIDE, Programa de Política de Drogas, Inventario Nacional de lo Militarizado. Disponible en: <https://ppdata.politicadedrogas.org/#ppd.inm>

⁷⁸ Arana Aguilar, D (2020) *Causas de la remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica. Una mirada al rol de la élite militar (1989-2018)*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Asuntos Internacionales, Universidad Anáhuac, México, p. 64

⁷⁹ Monitor Fuerza Letal, Informe del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019), p. 126

todas las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales con libertad y sin miedo. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la seguridad ciudadana es aquella situación en la que las personas pueden vivir libres de amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas (...) la seguridad ciudadana, es una condición en donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales y no estatales.”⁸⁰

Lo anterior muestra que, ante una estrategia de seguridad que se enfoca en el uso de la fuerza letal para reducir los índices de criminalidad y violencia, las personas no tienen garantizado su derecho a vivir libres de violencia, ya sea que resulte practicado por los actores estatales como las Fuerzas Armadas y las Policías, o por los grupos criminales que las instituciones estatales no pueden controlar. El paradigma de seguridad ciudadana vinculado al ejercicio de derechos humanos y a la consolidación de la democracia en México es el gran ausente en la actualidad, particularmente con las mujeres.

2.- Militarización y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Otro aspecto en el que se pueden observar las consecuencias en la democracia de las dinámicas militarizadas de seguridad es en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Al respecto, es importante resaltar la importancia de la relación entre el respeto a los derechos humanos y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil, en cuanto al acceso de grupos poblacionales que históricamente se han considerado bajo una situación de vulnerabilidad como las mujeres y niñas, en México. Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos “existen sectores de la sociedad, que debido a determinadas condiciones o características son más vulnerables a que sus derechos humanos sean violados”⁸¹; estas condiciones o características, están determinadas más por el entorno y el sistema en el que se desarrollan las personas, que por sus propias condiciones.

Es decir, en el caso de mujeres y niñas, las condiciones de vulnerabilidad en la que viven no radican en una cuestión de incapacidad natural ante aspectos del sistema patriarcal, sino al impedimento que el propio sistema, bajo su lógica de preponderancia ante lo masculino, impone sobre las mujeres y niñas en el ejercicio de sus derechos, ante los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. En una democracia efectiva, no solo es importante que las mujeres tengan plenos derechos políticos para poder votar y ser votadas, sino también que puedan vivir sin violencia y en libertad y que esas condiciones de vulnerabilidad dejen de existir.

La organización civil “Intersecta” publicó en septiembre de 2020 el informe “Las dos guerras”, en el que analiza el impacto que los enfrentamientos en los que se vieron involucradas las Fuerzas Armadas mexicanas entre 2007 y 2018 tuvieron

⁸⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2004) Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadvi.sp.htm>

⁸¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (23 de octubre de 2020). CNDH México. Obtenido de Informe Anual de Actividades 2019: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>

sobre los homicidios de las mujeres. El título del informe resulta de analizar que “las mujeres en México, encima con lidiar con la “guerra” del machismo y la misoginia que condiciona su día a día, en la casa, en la escuela, en el trabajo, en la calle, en sus relaciones íntimas y con extraños, ahora tienen que hacerlo en un contexto de violencia armada generalizado provocado por la llamada “Guerra contra las drogas” y las estrategias que, en su nombre, el Estado ha implementado”⁸².

Bajo los resultados del análisis del modelo utilizado en el informe, se concluyen dos patrones claros: “el primero es que los enfrentamientos nunca están asociados a una reducción de los homicidios [...] ni para los hombres ni para las mujeres. El segundo patrón claro es que los enfrentamientos siempre están asociados a un incremento en los homicidios a nivel municipal, tanto para los hombres, como para las mujeres”⁸³. Es decir, la estrategia militarizada de seguridad sí ha incrementado la violencia homicida contra las mujeres y, por lo tanto, se muestra como una violación al ejercicio del derecho a la vida y el derecho a la integridad personal y una limitante para el sistema democrático mexicano para avanzar a una democracia consolidada.

Conclusiones

Este 15 de septiembre se conmemora el Día Internacional de la Democracia como una de las principales preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas y el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. Sin embargo, todavía existen grandes retos para los Estados como México en establecer un sistema de protección y ejercicio de derechos efectivo para todas las personas.

Cuestiones como la militarización de la seguridad pública o la preponderancia del poder militar sobre el civil se han posicionado como algunos de los aspectos principales mediante los cuales las democracias de América Latina siguen en un estado de imperfección y no logran consolidarse; aclarando que no solamente es necesario contar con sistemas electorales que permitan ejercer el voto de manera libre e universal, sino que también es necesario fortalecer los mecanismos de contrapesos entre los poderes del Estado y la cultura de los derechos humanos en toda la sociedad.

Ante el panorama representativo más no limitativo presentado en este texto, resulta evidente que la democracia como sistema político, a través de las instituciones del Estado, sigue manteniendo deudas con diversos grupos poblacionales, entre ellos el de las mujeres, que históricamente han sido relegadas a un segundo o tercer plano, en el que nuestros derechos son vistos como privilegios que se nos otorgan por la buena voluntad de la élite política cuando se tocan sus intereses más profundos.

Existe, entonces, una necesidad imperiosa de realizar los cambios culturales e institucionales para generar los mecanismos que favorezcan la verdadera igualdad entre hombres y mujeres, y, por lo tanto, un sistema democrático que se robustezca. Será muy difícil contar con una democracia consolidada, si los gobiernos, en sus distintos ámbitos, federal, estatal y municipal, no logran

⁸² Intersecta. (septiembre de 2020). Las dos guerras. Obtenido de [intersecta: http://www.intersecta.org/lasdosguerras/](http://www.intersecta.org/lasdosguerras/), p. 7.

⁸³ *Ibidem*, p. 70.

garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia y una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres no solo como una frase, sino como una realidad.

Además, sin un compromiso efectivo en fortalecer las policías bajo el paradigma de seguridad ciudadana con un enfoque de “policía comunitaria” o “policía orientada a la solución de problemas”, los problemas de seguridad se seguirán atendiendo, en su conjunto, como amenazas que deben ser combatidas, más que como eventos que tienen causas y generan problemas que impactan a las comunidades y sus derechos humanos. Los esfuerzos locales por contar con policías democráticas, que tienen un acercamiento con la comunidad, que construyen a través del diálogo y la mediación, y que permiten las auditorías externas para mejorar su actuación, deben ser la punta de lanza para avanzar en la agenda de seguridad y democracia de este siglo.

CAPÍTULO X

EL MODELO ITALIANO PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Matteo Fornari

1. Las nociones de “mantenimiento del orden público” y de “seguridad ciudadana” son dos pilares estrechamente interrelacionados del Estado de Derecho tanto que, en la acepción moderna del concepto de orden público, esta noción coincide con la de seguridad ciudadana (o, por lo menos, son dos caras de la misma moneda).

En el marco de las democracias, el orden público es entendido como limitación a la libertad ideológica e individual; o, lo que es lo mismo, un bien que prima sobre los derechos individuales⁸⁴ que tiene como fin último garantizar el goce y el ejercicio de los derechos, la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social. En este sentido, el orden público se establece como garantía y límite de la libertad.⁸⁵ Por lo tanto, la acepción “moderna” del concepto de orden público hace hincapié en el carácter preventivo y de colaboración con la ciudadanía, más que en una acción reactiva como consecuencia de un delito. La transición de un modelo de Estado autoritario a un modelo de Estado democrático se refleja, por ende, en una evolución del concepto de orden público y de seguridad.⁸⁶ Tal como destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos:⁸⁷

“[L]a seguridad ciudadana es [...] aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los

⁸⁴ Moloeznik, Marcos Pablo, “Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia”; en Haro Reyes, Dante - Villareal Palos, Arturo – Chaires Zaragoza, Jorge (coordinadores), *Colaboración ciudadana en las políticas de Seguridad y de Derechos Humanos*, Guadalajara, 2018, p. 42.

⁸⁵ Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, 2010, p. 43 ss.

⁸⁶ La noción de “orden público” ha sido objeto, en algunos contextos socio-políticos, de una involución “interpretativa” y, por tanto, “de aplicación”; es decir que esta noción asumió una connotación restrictiva, o incluso peyorativa, en particular en el contexto de la España franquista o en los distintos regímenes dictatoriales de América Latina del siglo XX, como eufemismo de “represión”: Brotat i Jubert, *Un concepto de seguridad ciudadana*; disponible en: http://gfw.diputacionalicante.es/repo/rec/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf. Como el “orden público” se había convertido en sinónimo de seguridad, precisamente en nombre de la seguridad interior los regímenes dictatoriales aplicaron políticas represivas de negación de los derechos fundamentales del individuo: *Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile (21 al 30 de septiembre de 2015)*; ver, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>.

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 221.

derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.”

Hasta la fecha, los Estados democráticos prestan atención a un modelo policial que privilegia (o debería privilegiar) la colaboración y la participación de los ciudadanos, bajo la condición de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe ser actuando en un marco de la legalidad, respeto a la ley y a los derechos fundamentales. En este orden de ideas, “orden público” y “seguridad ciudadana” resultan dos caras de la misma moneda. De ahí que, cuando se habla de seguridad no se puede limitar a la lucha contra la delincuencia, sino que hay que prestar atención a cómo crear un entorno propicio y adecuado que favorezca la convivencia pacífica entre las personas; es decir, el concepto de seguridad ciudadana debe poner mayor énfasis en el desarrollo de políticas de prevención y control de las causas que generan inseguridad y violencia, que en tareas simplemente represivas antes delitos ya consumados.⁸⁸

De lo anteriormente expuesto, no cabe duda de que no hay seguridad sin derechos humanos. La actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en toda sociedad democrática, y solo a través de este binomio se concreta la garantía del Estado de Derecho y, por tanto, la paz social, en el sentido más amplio del término, de un país.

2. La acepción moderna del concepto de orden público (*rectius*, seguridad ciudadana) implica que, por una parte, el Estado tiene la responsabilidad del mantenimiento de la ley, del orden, la paz y seguridad dentro de su territorio⁸⁹ y, por otra, el deber de garantizar y proteger siempre el derecho de reunión y de manifestación pacífica.⁹⁰ Se trata de una obligación positiva del Estado de facilitar el ejercicio del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas.⁹¹ La libre expresión de pensamiento y opinión y el derecho a manifestarse debe ser siempre un principio fundamental, protegido y garantizado por un

⁸⁸ *Ibidem*, párr. 20.

⁸⁹ Este concepto básico ha sido subrayado, por ejemplo, por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 18; por el Estatuto de la Corte Penal Internacional (art. 8, par. 3: Crímenes de guerra); y también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 159.

⁹⁰ El derecho a manifestarse públicamente está intrínsecamente ligado con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión; conexión reconocida por los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19 y 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19 y 21), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 10 y 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 9 y 11), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13 y 15)..

⁹¹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, doc. NU A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 27. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32 s.

Estado de Derecho, incluso cuando dicha opinión subraya pacíficamente un desacuerdo y críticas a las autoridades.⁹²

En lo que respecta al escenario italiano la norma de referencia es, en primer lugar, el artículo 17 de la Constitución, cuya letra reza:⁹³

“Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Para las reuniones, incluso en un lugar abierto al público, no se requiere aviso previo. Las reuniones públicas deben notificarse a las autoridades, que solo pueden prohibirlas por motivos justificados de seguridad o de incolumidad pública.”

Este derecho se destaca claramente, por ejemplo, en las “Líneas guía sobre la optimización de la gobernanza y la planificación para determinar las medidas más eficaces para proteger el orden y la seguridad públicos en acontecimientos y actos de gran importancia” (de ahora en adelante se citará como *Líneas guía*), documento adoptado por el Ministerio del Interior en 2019,⁹⁴ en el que se establecen las soluciones organizativas, técnicas y operativas para hacer frente y gestionar las manifestaciones y acontecimientos de ámbito nacional, y sobre la base de experiencias derivadas de acontecimientos previos.⁹⁵ La adopción de estas medidas debe ser instrumental para el objetivo de “garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a manifestarse para expresar libremente su opinión, velando porque este derecho se atenga a los demás derechos garantizados por la Constitución y asegurando el desarrollo ordenado de la vida civil.”⁹⁶ Por consiguiente, es fundamental entablar un diálogo fructífero entre las autoridades y los promotores y organizadores, orientado a realizar y mantener, mediante el diálogo y la mediación, formas de negociación o cooperación eficaces, en una perspectiva de equilibrio entre el pleno derecho a manifestar libremente su pensamiento y la exigencia de protección de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía.⁹⁷

Cabe tener en cuenta que las libertades de reunión y manifestación, aunque de protesta, son un derecho y, por tanto, no deberían estar sujetos a la autorización previa de las autoridades; por otra parte, es evidente que, para garantizar la seguridad ciudadana, las autoridades competentes deben estar en

⁹² El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos subrayó que “[e]s precisamente cuando hay mucha tensión política que los gobiernos deben hacer todo lo posible para que la gente exprese sus quejas”: *Kenya Must Lift Protest Ban and End Pattern of Police Brutality ahead of Poll, UN Experts Warn*, 16 de Octubre de 2017, en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22238&LangID=E (traducción del autor).

⁹³ Traducción del autor.

⁹⁴ Ministero dell’Interno, *Linee Guida recanti indicazioni per l’ottimizzazione dell’attività di governo e pianificazione ai fini dell’individuazione delle misure più efficaci a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo*, 8 de marzo de 2019 (en https://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1146/linee_guida_manifestaz_eventi_2019.pdf) (traducción del autor).

⁹⁵ *Ibidem*, p. 9 (traducción del autor).

⁹⁶ *Ibidem*, p. 6 y p. 50 (traducción del autor).

⁹⁷ *Ibidem*, p. 51.

condiciones de garantizar el orden público. En este sentido, resulta importante crear un sistema de notificación anticipada, cuyo objetivo sería permitir a las autoridades y a las fuerzas de seguridad facilitar el ejercicio de manifestación, y simultáneamente adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como proteger los derechos y las libertades de los demás. Este preaviso no debe ser injustificadamente anticipado, sino que debería conceder suficiente tiempo a las autoridades competentes para prepararse de manera adecuada frente a la concentración. Por lo que respecta a Italia, el Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública (“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”, adoptado con Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773) exige a los organizadores de una reunión en lugar público un aviso al Cuestor con una antelación mínima de tres días (artículo 18).

Parece evidente la importancia de la fase preparatoria y preventiva de una manifestación por parte de las autoridades competentes y de las fuerzas de seguridad pública. Las Líneas guía del Ministerio del Interior de Italia destacan “la necesidad de llevar a cabo actividades preventivas específicas, con el objetivo primordial de lograr las condiciones de seguridad más elevadas en todos los lugares en que se lleve a cabo la iniciativa y en los lugares relacionados con ella.”⁹⁸ Estas actividades preventivas pasan, en primer lugar, por una fase fundamental de adquisición y evaluación de todas las noticias e informaciones relativas al acontecimiento que se debe gestionar. Por lo tanto, desde los primeros momentos de la fase de planificación es de importancia estratégica el inicio de la actividad informativa. Especial atención deberá prestarse a la organización de la manifestación (tipología, marco normativo, organismos responsables de la organización), al programa y a las modalidades de celebración del acontecimiento, a los lugares de celebración de este, al tipo y al número de personas participantes en el acontecimiento, y al análisis del contexto territorial en el que se desarrollará la manifestación.⁹⁹

Una evaluación óptima de este último aspecto, por ejemplo, parece haber faltado en cuanto a la elección de la ciudad de Génova como sede del G-8 de 2001¹⁰⁰ (y la adopción de las Líneas guías por el Ministerio del Interior es también una consecuencia de lo ocurrido en el G-8 de Génova). La elección de Génova suscitó inmediatamente considerables perplejidades, debido a la topografía de la ciudad (el centro histórico de la ciudad está integrado por una multiplicidad de estrechas callejuelas difícilmente controlables) que mal se prestaba a un acontecimiento de tal magnitud. Con posterioridad a los hechos

⁹⁸ Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 11, p. 26 (traducción del autor).

⁹⁹ *Ibidem*, p. 22 ss.

¹⁰⁰ En los días del 19 al 22 de Julio de 2001 se celebraron en la ciudad de Génova manifestaciones contra la cumbre del G-8, es decir, una contracumbre organizada por el movimiento antiglobalización como respuesta crítica a las políticas económicas de los países más industrializados. La situación se deterioró el 20 de Julio, cuando miembros del llamado Bloqueo Negro se infiltraron en las manifestaciones pacíficas provocando violentos enfrentamientos con la policía y carabinieri, con el uso de molotov, piedras y palos, con la consiguiente devastación de varios barrios de Génova; las fuerzas del orden respondieron con gases lacrimógenos y carga contra los manifestantes violentos. Sobre los hechos de Génova, véase las crónicas de los periódicos de aquellos días, resumidas en: https://it.wikipedia.org/wiki/Fatti_del_G8_di_Genova así como en; https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Génova.

acaecidos, esta decisión se puso en discusión a la luz de la lamentable gestión del orden público y a la morfología de la ciudad;¹⁰¹ además, a pesar de que Génova y Nápoles son topográficamente similares, esta última fue descartada precisamente con motivo del difícil control del orden público, problema que en Génova se verificó ampliamente. Parece, por ende, que lo que pasó en Génova fue también y, sobre todo, determinado por una falta de coordinación y comunicación entre las autoridades políticas que eligieron la ciudad y sus pares de seguridad pública.¹⁰²

La definición de un marco de información detallado y profundo constituye, por tanto, un objetivo determinante y prioritario, que se construye progresivamente y debe actualizarse continuamente, incluso en la fase de gestión del acontecimiento. Un flujo continuo de informaciones y datos, lo más actualizados posible, resulta de suma importancia; informaciones y datos que tienen que ser constantemente intercambiados entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Solo con un dominio completo de los datos y de las informaciones, que determinan un conocimiento óptimo del escenario en el que actuarán las fuerzas del orden, se podrán identificar posibles vulnerabilidades, evaluar el nivel de posibles y futuras amenazas y los riesgos asumidos. Todo debe estar orientado a la consecución de los objetivos de la acción del sistema de seguridad en la protección del orden y la seguridad públicos, es decir, garantizar el desarrollo regular del evento previsto; la protección y la seguridad de las personalidades y de otras personas participantes; el derecho de todo ciudadano o grupo social a reunirse y manifestarse para expresar libremente su opinión, velando porque dicho derecho se equilibre con las demás libertades y derechos constitucionalmente garantizados; el desarrollo ordenado de la vida civil y el respeto de la legalidad, previniendo y evitando accidentes o la realización de cualquier forma de ilegalidad o acción destinada a impedir o interrumpir el desarrollo de las actividades ordinarias en los distintos sectores de la sociedad; prevenir o de cualquier otro modo contener perturbaciones del orden público, o la eclosión de momentos de conflicto entre grupos contrapuestos; garantizar la protección de los objetivos sensibles; prevenir y, en cualquier caso, minimizar cualquier riesgo potencial para la población; llevar a

¹⁰¹ El entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, admitió, pero solo *a posteriori*, que Génova era “topograficamente inadatta alla gestione dell’ordine pubblico” (“topográficamente inadecuada a la gestión del orden público”): Nazzi, *Cosa successe al G8 di Genova*, 19 de julio de 2021, en <https://www.ilpost.it/2021/07/19/g8-genova-venti-anni-dopo>.

¹⁰² Debe recordarse, además, que las autoridades tenían presente las posibles dificultades derivadas de la elección de Génova como sede de la Cumbre, como se desprende de los debates parlamentarios sobre el análisis de los hechos de Génova, en los cuales se tomó nota de que “la determinación de Génova como sede de la Cumbre se debe sobre todo a la voluntad de compensar a la Región por la exclusión de algunos fondos de la Unión Europea, incluso a costa de encontrar previsible y graves dificultades derivadas de la configuración orográfica y urbanística de la ciudad”: Declaración del entonces Presidente de la Región Liguria, doctor Sandro Biasotti, contenida en *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Disegni di Legge e Relazioni, Documenti*; disponible en: http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceceste/017/001/pdf001.pdf (traducción del autor).

cabo cualquier acción de respuesta o conflicto de una manera cada vez más adecuada y proporcionada a cualquier situación de emergencia o perturbación.¹⁰³

3. En Italia el mantenimiento del orden y de la seguridad pública es competencia exclusiva de las “fuerzas policiales” de ámbito estatal, la Policía de Estado (*Polizia di Stato*), dependiente del Ministerio del Interior; el Arma de los Carabineros (*Arma dei Carabinieri*), dependiente del Ministerio de la Defensa; y la Policía Fiscal (*Guardia di Finanza*), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.¹⁰⁴ Estos cuerpos tienen la tarea de contribuir al mantenimiento del orden y la seguridad pública; por lo que resultan instrumentales al deber gubernamental de preservar el orden público interno.

La tarea del mantenimiento del orden es estructurada a un nivel nacional (central) y un nivel provincial (local).¹⁰⁵ A nivel nacional, el sistema de seguridad se basa en el Ministerio del Interior y en el Departamento de Seguridad Pública. Del primero dependen los diferentes cuerpos policiales (Policía, Carabinieri, Policía Fiscal) que, aunque pertenecientes a distintos ministerios, dependen siempre del Ministro del Interior para la coordinación técnico-operativa,¹⁰⁶ a través del Jefe de Policía, que dirige el Departamento de Seguridad Pública. Se trata de una articulación del Ministerio del Interior, con la función de aplicar la política de orden público y seguridad y coordinar bajo el nivel técnico-operativo las fuerzas de policía; así como, en el plano general, de la planificación general y la coordinación de los servicios policiales, logísticos y administrativos comunes de la policía, y de la clasificación, análisis y evaluación de los datos para la protección del orden y la seguridad públicos, así como para la prevención y la represión de la delincuencia.¹⁰⁷

A nivel provincial, el mantenimiento y el control del orden y de la seguridad pública (y, por ende, la gestión de la fuerza pública) se centran en dos figuras, el Prefecto (“*Prefetto*”) y el Cuestor (“*Questore*”). Los Prefectos son los representantes locales del Ministro del Interior, encargados de una oficina denominada “Prefectura-Oficina territorial del Gobierno” (“*Prefettura-Ufficio territoriale del Governo*”); establecen, en aplicación de las directivas ministeriales, planes coordinados de control del territorio, que los responsables

¹⁰³ Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 11, p. 35.

¹⁰⁴ La Guardia de Finanza es un cuerpo de policía estructurado de forma militar con competencia financiera, activa en el combate al crimen organizado, al narcotráfico, y a la corrupción.

¹⁰⁵ Artículo 1 del Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773 (*Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública*); artículo 1 del Real Decreto de 6 mayo de 1940, n. 635 (*Reglamento de aplicación del Texto Único de 18 giugno de 1931, n. 773 de las Leyes de Seguridad Pública*). El territorio del Estado italiano es organizado en entes territoriales locales, es a decir 20 Regiones, 107 Provincias y Municipios. Las Regiones constituyen el primer nivel de subdivisión territorial del Estado italiano; cada Región se compone de varias Provincias, y cada Provincia tiene una ciudad como capital, además de una serie de centros habitados menores (municipios); véase el Título V de la Constitución de la República Italiana.

¹⁰⁶ Artículo 1 de la Ley n. 121 del 1º de abril de 1981: “Atribuciones del Ministro del Interior: 1. El Ministro del Interior es responsable de la protección del orden y de la seguridad pública y es autoridad nacional de seguridad pública. Tiene la alta dirección de los servicios de orden y seguridad pública y coordina las funciones y actividades de las fuerzas de policía. 2. El Ministro del Interior adopta medidas para proteger el orden y la seguridad pública” (traducción del autor).

¹⁰⁷ Ver; <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza>

de las fuerzas de policía deben poner en práctica, y tienen la potestad de dictar ordenanzas urgentes para hacer frente a situaciones que ponen en peligro el orden y la seguridad pública;¹⁰⁸ mientras que el Cuestor es el más alto nivel de la *Policia di Stato* en una provincia, al que se confía la dirección, la responsabilidad y la coordinación técnico-operativa de los servicios de orden público y seguridad, así como el empleo de las fuerzas de policía a su disposición, reunidas en una Comisaría (*Questura*). El Cuestor, que debe ser informado oportunamente por los Comandantes locales del Arma de los Carabineros y de la Policía Fiscal sobre lo que tiene relevancia para el orden y la seguridad pública, ejerce también todas las actividades propias de la policía de seguridad y de la policía administrativa, que se concretan en actos tales como órdenes, avisos, permisos, autorizaciones.

Así pues, en la relación Ministro-Prefecto y Ministro-Jefe de la Policía-Cuestor, se puede observar que el Prefecto se encuentra como interlocutor directo del Ministro y garante de la congruencia de las actividades establecidas por las fuerzas de policía en la provincia, mientras que la relación Ministro-Jefe de la Policía-Cuestor se desarrolla dentro del Departamento de Seguridad Pública. El Prefecto es la autoridad provincial de seguridad pública a nivel político administrativo, el Cuestor es la autoridad de seguridad pública a nivel técnico-operativo. De donde, la aplicación de la política de seguridad corresponde conjuntamente al mismo Ministro, al Jefe de la Policía y al Prefecto en su sede.¹⁰⁹

En definitiva, corresponde al Prefecto determinar la orientación general y los objetivos de las actividades de protección de la seguridad pública; el Cuestor, por su parte, debe establecer las modalidades operativas para alcanzar los objetivos fijados por el Prefecto y ejecutar el programa formulado por éste. Es evidente la estrecha colaboración que debe existir entre el Prefecto y el Cuestor en la gestión de situaciones que pueden poner en peligro el orden y la seguridad pública. Esta sinergia se destaca bien en las Líneas guía del Ministerio del Interior antes citadas, que recomiendan al Prefecto y al Cuestor la activación periódica de sus órganos consultivos, el Comité provincial de orden y seguridad pública ("*Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*") y la Mesa técnica ("*Tavolo tecnico*"). Aquél es un órgano consultivo colegiado creado en cada Prefectura, presidido por el Prefecto y compuesto por el Cuestor, el Alcalde del municipio capital de provincia y los comandantes de Carabineros y de la Policía Fiscal; mientras que la Mesa técnica, presidida por el Cuestor, permite desarrollar y realizar –a través de un constante enlace e intercambio operativo con todas las oficinas y organismos implicados– una

¹⁰⁸ En el ordenamiento administrativo italiano, el Prefecto es un órgano del Estado dependiente del Ministerio del Interior: véase Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1449-1457; Cassese, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991; disponible en:

https://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta12_16_cassese.pdf;

<https://sicurezza pubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>

¹⁰⁹ Francini, *Amministrazione della pubblica sicurezza*; disponible en:

<https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf>

eficaz planificación operativa y precisas estrategias de intervención, que se incorporarán a la Orden de servicio¹¹⁰.

En cuanto a la necesidad de privilegiar la fase preparatoria y preventiva de cualquier acontecimiento que pueda presentar carácter crítico, en una óptica de seguridad integrada la acción de coordinación por parte de las autoridades provinciales de seguridad pública constituye, en la fase previa a los acontecimientos, el lugar privilegiado para el análisis, la comparación, la evaluación y la puesta en común de las opciones con todos los componentes interesados. No se escapa que un marco de información completo y actualizado en relación con el contexto permite identificar y determinar con precisión el teatro de operaciones, así como definir en consecuencia los objetivos y las prioridades de intervención de la acción global de orden y seguridad pública a llevarse a cabo.¹¹¹

4. Conviene destacar que no es raro que dentro de una manifestación actúen manifestantes infiltrados violentos que suelen desvirtuar una legítima protesta pacífica (autorizada por las autoridades competentes) para devenir en una situación de degradación caracterizada por enfrentamientos y ataques contra las fuerzas del orden, hasta el punto de llegar a un contexto de verdadera guerrilla urbana. En este escenario, resulta imprescindible y fundamental una adecuada y correcta preparación de las fuerzas competentes para garantizar el orden y hacer respetar la ley –los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹¹² para que puedan distinguir y gestionar correctamente una situación de manifestación pacífica de una violenta.

En el mismo acontecimiento, manifestación con actos de violencia o con la infiltración de elementos perturbadores o violentos, la violencia puede manifestarse con diferentes grados de gravedad, que deberán dar lugar a reacciones adecuadas y proporcionadas de los agentes. Pero debe tenerse en cuenta que estas manifestaciones o protestas, aunque violentas, se desarrollan en un escenario de paz y, por ende, el Estado y sus agentes tienen que reaccionar de conformidad con la legislación nacional y los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos.

A diferencia de las Fuerzas Armadas utilizadas en los conflictos armados internos (regidos por el Derecho Internacional Humanitario), para los cuales se

¹¹⁰ Ministerio dell'Interno, cit. *supra* nota 11, p. 17 y 52.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 31.

¹¹² El Comité Internacional de la Cruz Roja recomienda a dichos funcionarios del Estado de mantener como instrumento de referencia el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>) y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx) adoptados por las Naciones Unidas en 1979 y 1990, respectivamente. Según el Código de Conducta, son funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “todos los agentes de la ley, ya nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención” (art. 1, comentario a). Se trata de instrumentos de *soft law*, es decir no jurídicamente vinculantes como tales, pero sin embargo contienen orientaciones útiles sobre cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden: Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, 2012, p. 13.

encuentran vigentes las llamadas “reglas de enfrentamiento”,¹¹³ el uso de la fuerza por parte de un policía asume aspectos mucho más complejos, susceptibles de adaptabilidad a los diferentes casos y sobre todo siempre sujeto a la posible puesta en marcha de un procedimiento judicial a cargo del agente de policía, debido a que sus actuaciones siempre están sujetas al control del poder judicial.

Sin embargo, debido a actos violentos o a la propia degradación del acontecimiento, puede darse la necesidad de que los agentes de policía recurran a medidas “gradualmente coercitivas.” Tanto en un enfrentamiento individual entre dos sujetos como en un enfrentamiento colectivo, surge una situación en la que inevitablemente tendrán lugar fases que presentan grados de progresión o regresión de la confrontación; o, lo que es lo mismo, niveles de uso de la fuerza, constituyendo un concepto de balance entre ataque y defensa. Se trata, usando la expresión anglosajona, del “*use-of-force continuum*”, o sea una “escala de confrontación” entre un policía y un individuo que se resiste a la autoridad, un conjunto de acciones y comportamientos que permiten a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley aumentar los disuasivos verbales y físicos en circunstancias específicas.

En este marco, se pueden resumir –aunque sea de manera simplificada– las acciones de los manifestantes y las reacciones de los agentes en la siguiente tabla, de lo que se deduce que el uso de la fuerza para un operador policial no es solo el uso de armas, sino que se expresa a través de los niveles que representan el llamado “índice de acción”:

<i>Acción del manifestante</i>	<i>Reacción del policía</i>
Intimidación por postura	Diálogo
Resistencia verbal pasiva o activa	Alejamiento y dispersión
Agresión sin armas	Uso de instrumentos defensivos
Agresión armada	Fuerza letal

5. A partir de lo anterior, pueden formularse algunas consideraciones. En primer lugar, revisten suma importancia la preparación y la formación de los agentes de policía (capacitación), de cada orden y jerarquía y en cualquier fase temporal. Esto significa que este aspecto comienza en la fase previa de selección de efectivos a empeñar. Los poderes públicos y las autoridades policiales deben velar porque todos los integrantes de las fuerzas del orden sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, que garanticen cualidades morales y requisitos psicológicos y físicos necesarios para el buen ejercicio de sus funciones y reciban una formación profesional constante y completa; de ahí la conveniencia de comprobar periódicamente si los elementos siguen siendo adecuados para el ejercicio de estas funciones. Secundariamente, el Estado tiene el deber de dar a conocer a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley el derecho nacional aplicable y la normativa

¹¹³ Véase Instituto Internacional de Derecho Humanitario, *Manual de Sanremo sobre Reglas de Enfrentamiento*, Sanremo, 2009; disponible en: <https://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf>

internacional relativa a la protección de los derechos humanos. Lo que implica que los niveles jerárquicamente superiores de la policía tienen el deber de dar a conocer la normativa pertinente a sus agentes y, sobre todo, de controlar el cumplimiento de esta; así como llevar a cabo investigaciones rápidas y adecuadas para determinar la posible responsabilidad de los agentes. Debe aceptarse la idea de que un funcionario de rango superior es responsable de la infracción de la legislación pertinente por parte de un subordinado, cuando sabía o estaba en condiciones de saber que la infracción se estaba cometiendo y no intervino para ponerle fin.

Además, un Estado de Derecho debe basar su razón de ser en la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones que los representan. Esta confianza pasa por un diálogo continuo entre las fuerzas del orden y la ciudadanía y los grupos o representaciones sociales o políticos (e incluso los disidentes o contestatarios). Esta confianza en los agentes de policía se construye con el diálogo continuo y con medidas concretas por parte de las fuerzas del orden. La experiencia sugiere que las grabaciones podrían ser una herramienta informativa sobre los hechos ocurridos para compararlas con las informaciones divulgadas por los medios de comunicación o en redes sociales. En este sentido, el hecho de equipar a los agentes con cámaras corporales significa defender la verdad sobre lo acontecido, pues la cámara permite grabar en todo momento la situación y obtener un testimonio objetivo de los hechos, sin posibilidad de ser manipulado. Cabe destacar también el elemento disuasorio de la cámara corporal, en la medida en que disuade al sospechoso a ser menos agresivo al ver que está siendo grabado. En consecuencia, las cámaras pueden dar mayor transparencia a los procesos judiciales y otorgar una mayor garantía probatoria en un juicio.

Otra medida que podría favorecer y desarrollar un clima de confianza mutua entre los agentes de policía y la ciudadanía local sería la introducción de la policía de proximidad (o policía de barrio), como, por ejemplo, la policía de proximidad activa en centros urbanos estadounidenses o italianos, para promover una política de colaboración intra e interinstitucional que hoy es vital para la buena gobernanza local.¹¹⁴ El “policía de barrio” desarrolla un control cognoscitivo del territorio, estando cerca de la gente para comprender y prevenir las inseguridades. La creación del proyecto del “policía de barrio” tiene su origen en una doble exigencia: por un lado, establecer una nueva relación entre el ciudadano y las fuerzas de policía sobre canales más fáciles e inmediatos de acceso y utilización de los diferentes servicios institucionales; por el otro, integrar el dispositivo de control del territorio. Además del arma de ordenanza, los policías de proximidad (agentes de Policía del Estado, de la Policía municipal y Carabineros) están equipados con una tableta y una radio para ponerse en contacto con la patrulla más cercana, aerosoles u otros dispositivos para la defensa personal. Debe tenerse en cuenta, no obstante,

¹¹⁴ Véase, Francini, *La polizia di prossimità: una rivoluzione culturale nella politica della prevenzione e del controllo del territorio*, Ministero dell'Interno, Istituto Superiore di Polizia, Roma, 2004; disponible en: <https://www.comitatithiene.it/rozzampia/wp-content/uploads/sites/3/2014/07/Polizia-di-Prossimit%C3%A0.pdf>.

que en contextos urbanos con graves problemas y desarticulaciones socioeconómicas, que con frecuencia desembocan en violencias o en escenarios de guerrilla urbana, incluso con el uso de armas de alto poder de fuego y letalidad, difícilmente el mecanismo de la policía de proximidad podría funcionar. Un Estado de Derecho tiene que garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. Esta tarea se logra de manera efectiva y eficaz mediante la utilización de instrumentos y equipos adecuados. La tecnología actual permite dotar a las fuerzas de policía de varios instrumentos, denominados “armas menos letales”, es decir, medios específicamente diseñados y utilizados para lograr un efecto determinado, minimizando el riesgo de causar daños permanentes o incluso la muerte, si se utilizan de acuerdo con las normas establecidas. Su uso tiene por objeto cubrir la brecha entre la utilización de armas tradicionales (letales) y la no utilización de armas (intimidación verbal, técnicas de defensa personal).

CAPÍTULO XI

LA TRANSFORMACION POLICIAL PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA INTERNACIONAL Y EL TERRORISMO

Jaime García Covarrubias

“Si para defenderse bastare con empuñar el escudo, no debería esgrimirse la espada”

Francisco Vitoria (1483-1546)

Introducción

Somos testigos día a día del aumento de la calidad y cantidad del armamento de las mafias organizadas internacionales, ligados a la droga u otros tipos de delincuencia donde las organizaciones terroristas resultan ser las más letales. Esto, sin duda, representa una amenaza grave a la seguridad nacional de los países, debido a que ha ido dejando a las policías tradicionales sin posibilidades de tener resultados efectivos y, en muchas oportunidades, se enfrentan en inferioridad de condiciones.

Desde mi manera de ver las cosas debemos aceptar que la democracia tiene a la inseguridad en su propia naturaleza y que es imposible hacer de una democracia un lugar absolutamente seguro ya que para ello tendríamos que restringir todas las libertades y transformarla en una dictadura. Las grandes democracias no son absolutamente seguras y de lo que se trata, justamente, es tener conciencia de ello e intentar hacerlas un sistema algo más seguro y tener el riesgo calculado de su inseguridad. No podemos, ni debemos hacer demagogia fomentando la obsesión de la seguridad total en una democracia ya que seguridad y libertad son dos opuestos. No habrá otra forma de asegurar a los ciudadanos en democracia que cercenarle parte de sus libertades. Este cercenamiento comienza con algunas libertades muy específicas pero, posteriormente, podría alcanzar márgenes inapropiados.¹¹⁵

Las policías de nuestros países, históricamente, se organizaron para enfrentar y someter a otro tipo de delincuencia, la que muchas veces ni siquiera portaba armas de gran calibre y en un modelo de sociedad que no permitía el crecimiento de grupos armados.

Por ello, las formas de abordar esta grave situación son un tema de mucho análisis y el instrumento más efectivo que se disponga para ello es motivo de puntos de vista diferentes. Para unos deberían ser las fuerzas militares, en cambio, para otros las policías, dado que es una amenaza de seguridad interior.

En América Latina coexisten modelos de policías disímiles. Por una parte, las que tienen una organización civil y, por otra, las que se organizaron sobre una base

¹¹⁵ García Covarrubias, Jaime, “Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa” Revista ANEPE, Santiago de Chile, Numero 117, Enero-Julio, 2011.

militar, dotadas de organización y disciplina similares a la fuerza armada. Hoy, deberíamos revisar los términos de uno u otro tipo de policías y quizás buscar la convergencia de ambos modelos, dejando las policías de carácter civil para tareas de menos confrontación y las de rango militar para enfrentar el terrorismo, bandas armadas y control de fronteras.

Esta contribución tiene como fin analizar la grave situación de violencia que viven los países en la región causante de muchas muertes y dolor. Asimismo, estudiar cuál es la mejor forma de neutralizarlo ya que las policías son las encargadas de fortalecer y dar eficacia al Estado de Derecho.

En este trabajo me aboco a analizar los casos de la policía uniformada de corte civil respecto a la policía uniformada de corte militar. No he considerado por tanto a las policías civiles o no uniformada (tipo FBI en Estados Unidos o PDI llamada Policía de Investigaciones en Chile), existentes en los países y que cumplen una tarea que no está en el ámbito de la prevención, sino que más bien centrado en ser instrumento investigativo del poder judicial.

Adelanto que en lo personal me inclino por fortalecer a la policía, por sobre el empleo de la fuerza armada en la seguridad interna ya que prefiero a estas últimas dedicadas a la seguridad nacional y amenaza externa. No obstante, entiendo que si se profundiza la militarización de la delincuencia internacional pueden llegar a ser una amenaza a la seguridad nacional de los países y en ese caso, habría que considerar en su neutralización al aparato militar.

1.- Metodología para estudiar una institución policial con rango militar

En trabajos anteriores, propuse dos triadas metodológicas para entender a los ejércitos respecto a la sociedad y a su grupo interno. Considero, que estos modelos de estudio pueden emplearse a las policías de carácter militar, con algunas diferencias que expongo a continuación en la Figura 1.

Figura 1

FUERZA MILITAR	POLICÍAS
Primordial compromiso con el Estado	Compromiso con el ciudadano
Su campo de acción es la Defensa	Su campo de acción es la Seguridad Pública
Se organiza en unidades bajo un sistema de comando y control centralizado	Actúa en organizaciones menores y en forma más autónoma
Se basa en la lógica amigo – enemigo	Su lógica es servir al ciudadano, hacer cumplir la ley y prevenir el delito

Lo primero que tenemos que conocer en una fuerza armada, incluyendo a una policía de carácter militar, es su naturaleza. Lo segundo es la norma jurídica, la que consiste en las regulaciones que la sociedad organizada le da a partir de sus leyes, en este caso, a esta policía; de lo contrario, se estaría en un estado de

naturaleza salvaje y su fuerza sería incontrolable. Finalmente, debemos tener en vista las capacidades, que son los instrumentos que la sociedad le entrega de acuerdo con la norma jurídica establecida, para que cumpla con su naturaleza.

Figura 2



Fuente: Elaboración de García Covarrubias, Jaime. 2007. *Los Tres pilares de la Transformación militar* (citado en este trabajo) y en *La Profesión Militar ayer y mañana*, RESDAL, Argentina, 2005

Estos tres elementos básicos están unidos y coordinados por la *doctrina*, la que entendemos como la disciplina que resuelve las antinomias entre una teoría y la práctica o la realidad. Consecuentemente, los documentos de doctrina tendrán que ser consistentes con la naturaleza, norma jurídica y las capacidades por las que se han optado.

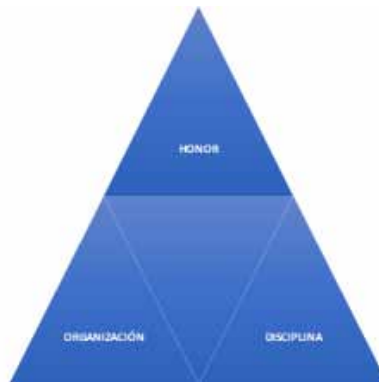
Ahora bien, ¿Cómo se puede identificar a la naturaleza? Hay todo un camino recorrido que evidencia que la naturaleza no solo es el inicio, sino que es el punto actual y como lo plantea Ortega y Gasset es la historia la que nos da a conocer la naturaleza de las personas e instituciones. Lo indicado presenta una gran temática de estudio, la que debe tener muy claro quiénes ejercen el mando de las Fuerzas Armadas, y por parte de quienes lo tendrán en el futuro. La norma jurídica (Constitución y Leyes) es muy importante que esté en concordancia con la naturaleza, y las capacidades con ambas. Si dotamos a las policías de instrumentos que no le sirven para cumplir con su naturaleza y que no están en concordancia con la norma jurídica, serán absolutamente estériles. Por lo tanto, este es un modelo para entender el fenómeno, pero no se debe abordar como el fenómeno en sí. El fenómeno se debe extraer de cada realidad. Esto significa que la transformación de unos no es necesariamente la mejor opción para otros.

Veamos ahora cuáles son las tres bases fundamentales de un aparato policial de rango militar. El primero es el *honor*, cual es el compromiso que está más allá de lo escrito en la misión. Las de carácter militar son las únicas instituciones que juran dar la vida por la patria. Eso no está escrito en ninguna parte. Si uno estudia

las Constituciones de cada país, no encontrará ninguna otra profesión que exija morir en el cumplimiento de su misión. El hecho de dar la vida es un juramento simbólico, pero no tiene obligación legal para cumplirlo. Entonces ¿Qué prima; la Constitución, las leyes o el juramento simbólico? El *honor* es el que permite colocar el juramento simbólico como compromiso personal, por sobre regulaciones que no están exigiendo sacrificar la vida. Pues bien, obviamente este *honor* tiene que estar en mucha concordancia con la norma jurídica de vivos en la Figura 1. Todos estos juramentos de adhesión a la patria hasta la muerte son intrínsecamente simbólicos más que legales. Solo el código de honor personal dará cuenta de esa promesa tan extrema, en un mundo como el que se vive, que es fundamentalmente jurídico.

En segundo lugar, está la *organización* y en tercer termino la *disciplina*. Si nosotros tenemos *honor* y *organización*, pero no tenemos *disciplina*, tendremos una policía estéril. Si tenemos *organización*, *disciplina*, pero sin *honor*, tendremos una fuerza policial carente de los estándares esperados de un Estado moderno. Si tenemos *disciplina* y *honor*, pero sin organización, no habrá una estructura que permita canalizar los procesos de funcionamiento.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de García Covarrubias, Jaime. 2007. *Los Tres pilares de la Transformación militar y en la Profesión Militar ayer y mañana*, RESDAL, Argentina.

Estas tríadas, en teoría, podrían producir una especie de disonancia entre la cultura policial y la sociedad civil, derivado que los componentes que las forman se encuentran al servicio de la necesaria integración de una institución muy específica, más que sirviendo directamente a las transformaciones o evoluciones que experimenta la sociedad. En el caso de una policía de rango militar, su adaptación a los cambios de la sociedad tendrá mayor urgencia que en el caso de una fuerza militar.

Siguiendo esta idea es primordial, entonces, que al modernizar o transformar una fuerza policial se establezca una congruencia con los cambios de la sociedad. Para que se cumpla lo anterior, es muy gravitante tener una correcta interpretación

del grado de evolución de la sociedad y hacia donde se encamina. Los altos mandos, en todos los tiempos, tendrán una gran responsabilidad incorporando lo que se verifique como apropiado, sin debilitar las capacidades ni los deberes constitucionales. Para esta tarea de evolución institucional las dos triadas (Figuras 2 y 3) que hemos estudiado son fundamentales, puesto que en sus componentes se encuentra la columna vertebral de una policía de carácter militar, al igual que en sus congéneres del ejército.

Los valores militares, que son la forma de como un soldado orienta su profesión, deben ser coherentes con las virtudes militares de cada uno, las que se deben cuidar y, ojalá, profundizar. En el caso de una policía, los valores son similares a los militares y son los mismos que practica la sociedad civil, solo que la jerarquización es distinta. Por ejemplo, el valor *patriotismo* podrá estar en el primer lugar en la jerarquización que hacen los militares, en cambio, para un policía podría ser que el principal valor sea el *servicio al prójimo* lo que no significa ser menos patriota. La *valentía* será muy importante para un policía, pero no lo será tanto para otras profesiones que priorizan otras cualidades derivado de su propia finalidad. Ahora bien, los valores y virtudes de militares y policías no son abstractos, ya que están claramente establecidos en los reglamentos de disciplina y es obligación de todo policía, soldado, marino y aviador conocerlos y practicarlos. En síntesis, en una sociedad habrá valores globales y valores sectoriales, constituyendo los mismos valores, pero con distinta jerarquización. Entre los valores sectoriales se encuentran los valores que practican militares y, con especial adhesión, los policías.

En época de crisis estos valores sociológicamente “heroicos” se extienden más allá de las instituciones que portan armas, ya que la población de cara al peligro da cierta preeminencia a estos valores castrenses. Por esto último, es más difícil fundamentar o legitimar a una fuerza armada (militar o policial) durante periodos de paz que en periodos de crisis interna o externa.

El problema que ocurre en la modernidad es la discordancia que se puede producir entre los valores considerados como ideales de la organización, respecto a los valores de las personas, ya que, al fin y al cabo, hay valores que son personales. Esto es que, individualmente, algún miembro de la institución puede estar en desacuerdo con algún valor de la organización. Los seres humanos no son máquinas que pueden ser programadas. La absorción de los valores y su práctica finalmente será una tarea y esfuerzo individual.

2.- Las policías y su importancia en la sociedad actual

Las policías serán las encargadas de disminuirles el rango de oportunidad de actuación a los grupos delictivos. Ellas son los únicos instrumentos que el Estado se ha dado para enfrentar las delincuencias. Inicialmente, eran los mismos ciudadanos que conformaban estos grupos hasta que derivaron a organizaciones permanentes, más armadas e instruidas.

Con el tiempo se evolucionó a los diferentes tipos de policía. Uno básicamente civil con organización más común a la sociedad civil y el otro tipo militar basado en el honor, marco legal o norma jurídica y capacidades orientadas a cumplir su

misión y caracterizado por la calidad, organización y disciplina como un todo y como base general para cumplir su misión.¹¹⁶

La pregunta que cabe es, si para enfrentar a estas nuevas amenazas a la seguridad interior de los países, es más eficiente una policía con formas civiles o una de corte militar adaptada a la seguridad interior como son los casos de algunos países de Europa y de América Latina.

A.- Aprensiones respecto de una policía con carácter militar:

- El carácter militar podría ser un elemento que distorsiona o dificulta la relación con la población. Todo ello, por cuanto las manifestaciones externas propias de la disciplina militar y sus formas, puede provocar distancia entre la policía y los ciudadanos.
- Atendiendo el significado de lo militar, se puede entender la idea de militarizar o “someter a la disciplina militar” a la población. Por ello, se podría reclamar una supuesta militarización del país ante la presencia masiva de policías de este carácter, en cumplimiento de su misión constitucional de mantener o restablecer el orden público quebrantado; lo que muchas veces otorga un sello represivo al actuar policial
- La estructura militar es un fundamento central para la actividad militar, pero no para la policial. Ese es otro punto que somete a crítica a esta forma.
- La obediencia, la disciplina y el respeto no son condiciones únicas de un carácter militar, por tanto, por el solo hecho de ser una institución que respeta las leyes, ser de condición militar o no, no quita que se respeten estas tres características.
- La institución en muchas ocasiones se permea excesivamente el carácter militar, en el sentido que se excede en la fuerza, lo que es tipificado por la sociedad como una represión, lo que incide en el distanciamiento en la relación sana que debe haber entre policía - comunidad.
- Se podría criticar por parte de algunos sectores de la ciudadanía el carácter militar, ya que como imagen distanciaría a la ciudadanía de la institución policial.
- A diferencias de instituciones civiles hay un trato y relación diferente entre superior y subalterno, siendo esta más distante, lo que de alguna forma podría replicarse entre la relación entre el policía y el ciudadano común.

B.- Fundamentos para una policía de carácter militar:

- La policía de “ethos” militar se define como una institución que tiene una “estructura organizacional”, basada en sólidos principios y valores, que son un buen atributo para el cumplimiento del resguardo del orden público interior de la república y resguardar el Estado de Derecho.

¹¹⁶ Ver; García Covarrubias, Jaime, “Los Tres pilares de la Transformación militar publicado en RESDAL. Los Tres Pilares de una Transformación Militar”; en, Military Review, Edición Hispanoamericana, Nov–Dec, 2007. Replicada en varias publicaciones y en Military Review en versión en inglés y portugués. También citado por Molochnik Marcos Pablo, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago de Chile, Núm. 19, Núm. 1, 2005, pp. 176 y ss.

- El carácter militar es una impronta que regula las condiciones y las relaciones al interior de la institución, dando un sello de identidad, homogeneidad, profesionalismo que estas policías han plasmado durante la historia, es decir, una jerarquía entre sus miembros, una férrea disciplina, obediencia y patriotismo.
- El carácter militar beneficia a la institución respecto de una doctrina única que se refleja en el accionar diario de las operaciones policiales.
- Componente esencial para la eficiencia, implica funcionar mediante una jerarquía de mando que aúna criterios y procedimientos.
- Fortalece la imagen corporativa, pudiendo diferenciarse positivamente de otras instituciones.
- El tipo militar no está sujeto a sindicatos por parte de sus integrantes. Por ello, no se lesiona la disciplina y, además, les obliga a cumplir horarios de mayor exigencia. En el caso de la Gendarmería francesa puede ser movilizadada por largos periodos dada su condición militar. Sin perjuicio, hay algunas policías militarizadas que tienen organizaciones que velan por los derechos de los miembros.
- Se facilita la coordinación con las Fuerzas Armadas ante circunstancias que se requieren actividades coordinadas o decididamente conjuntas.

No obstante, esta discusión no está zanjada y hay que tomar en consideración algunos aspectos. En el caso de Chile, Carabineros nace en 1927 desde el ejército con las tradiciones propias de la caballería asimilando a las policías existentes a la fecha. Tiene una larga tradición y en momentos incluso tuvo dependencia del Ministerio de Defensa. La institución no ha estado libre de problemas indeseables, como está ocurriendo en este momento.

Empero, pese a todo ello no sería fácil un cambio de condición por el arraigo tradicional que tiene entre la población que le ha llevado a estar por largo tiempo en el primer lugar del ranking de confiabilidad en el país. Además, no hay garantías que el fraude económico ocurrido a su interior, por algunos miembros, no hubiese ocurrido en una institución de perfil civil.

Quizás, la solución es que una policía única nacional para países no federales fuera organizada por funciones más que escalafones rígidos. Esto significaría que la función de prevención, controles de tránsito e investigaciones preliminares la hagan personal de corte más civil y la protección frontera y las fuerzas operativas para luchar contra mafias fuertemente armadas la lleven a cabo los medios con mayor formación militar. Todo ello, bajo un mismo mando general y en una sola institución. La dispersión de funciones perjudica la eficiencia policial.

Por cierto, hay otras opciones de entregar la defensa del país contra estas mafias decididamente a las Fuerzas Armadas u organizar fuerzas de tareas entre la policía y las Fuerzas Armadas. Todo dependerá de la decisión de los países y de sus respectivas regulaciones constitucionales y legales.

Un factor muy importante es si el país es federal o centralizado. En el caso de los segundos es más fácil la solución única, pero en los estados federales habrá múltiples policías coexistiendo.

Palabras finales

El aumento de seguridad lleva consigo la pérdida de libertades de los individuos de una sociedad, pero hasta ahora no se ha establecido si esta pérdida es directamente proporcional o no, pero sí sabemos que la seguridad está compuesta de una serie de factores que tienen distinto peso específico dependiendo esto del Estado que se trate. Entonces, la forma de combinar estos factores producen diferentes calidades de seguridad y que es el sistema político en su conjunto –a través de sus agencias– el responsable de determinar aquellos factores estrictamente necesarios para que esa pérdida de las libertades pueda ser más gradual o menos traumática, sobre todo, para aquellos casos en que la sociedad organizada a través de Organizaciones no gubernamentales (ONG's) ha generado una fuerte demanda exacerbando las libertades individuales.

Resulta imprescindible comprender que enfrentar el terrorismo significa trabajar sobre la base de los tres ejes simultáneos, que son conocer, controlar y resolver; esto implica coordinar las acciones gubernamentales de las agencias para que se ejecute y produzca un efecto sinérgico de tipo convergente, debiendo de forma previa estudiar a fondo la viabilidad de realizar una "transformación policial" basada en el análisis de las funciones policiales tradicionales, sobre todo, en su rasgo operativo para reorganizarlas según las nuevas necesidades del combate de la delincuencia común, crimen organizado, terrorismo, la función preventiva y la relación con la sociedad civil; implicancia que conlleva la revisión de los modelos de policías civiles y/o de rasgo militar, según la realidad de cada país.

SOBRE LOS AUTORES

Daira Arana Aguilar

Directora General de Global Thought mX, organización de asuntos internacionales centrada en el análisis de la realidad internacional con enfoque en el sur global. Actualmente es estudiante del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México). Sus temas de investigación son militarización, militarismo, Derechos Humanos aplicables al Uso de la Fuerza y Derecho Internacional Humanitario, así como aplicación de la perspectiva de género y los feminismos en el ámbito de la seguridad. Ha laborado durante 10 años en instituciones internacionales, organizaciones civiles y dependencias de gobierno en áreas de seguridad y derecho internacional, incluyendo la delegación regional del Comité Internacional de la Cruz Roja con sede en Ciudad de México.

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

Es experto en temas de seguridad y tecnología. Ha trabajado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. y, de manera conjunta, con *Development Alternatives Inc* y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Colabora como profesor visitante con el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia). Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, y cuenta con una Maestría en Derecho Internacional Público por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Código ORCID: 0000-0002-8501-4617.

Eduardo E. Estévez

Consultor independiente. Profesor adjunto del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA). Fue Secretario de Análisis y Articulación de Procesos del Ministerio de Seguridad, Provincia de Santa Fe (Argentina) de diciembre de 2015 a diciembre de 2019. Previamente fue consultor en la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, responsable del Área Coordinación de Estadística y Análisis (Argentina). Sus recientes publicaciones incluyen: “Gobierno de la inteligencia en la Argentina y el Perú antes y después de la crisis” (*Ciencia Política* 15, no. 29, 2020); y en calidad de coeditor y autor, *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures* (Rowman & Littlefield, 2022). Código ORCID: 0000-0002-4822-595X.

Ayelen Ferrari

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Abierta Interamericana (Argentina). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO). Cuenta con experiencia en capacitación en diferentes ámbitos y niveles. Se desempeñó como Asistente Técnica en la Central de Análisis de Procesos (CENAP) del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe y como coordinadora

para la implementación de la *Central del OJO* (Argentina). Actualmente, cumple funciones en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (Argentina). Código ORCID: 0000-0002-7861-928X.

Matteo Fornari

Se desempeña como Profesor asociado de Derecho Internacional Público. Titular de los cursos de Derecho de los Conflictos Armados (2010-2021) y Organización Internacional (2006-2015) en la Universidad de Milano-Bicocca, Departamento de Derecho; Profesor Titular del curso de Derecho de los Conflictos Armados (2018-2019) en el Master de “Leadership y análisis estratégico” del Instituto de Ciencias Militares y Aéreas, Universidad de Florencia (Italia); docente invitado en el Instituto de Derecho Internacional Humanitario, Sanremo (Italia) (2018-2021). Autor del manual *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati* (2015). Código ORCID: 0000-0002-2028-9599.

Jaime García Covarrubias

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología *Summa Cum Laude*, diplomado del Centre E'tude Diplomatique et Strategique en Paris (Francia) y de la Sociedad de Estudios Internacionales en Madrid (España). Profesor entre 2001-2013 de National Security Affairs en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University (NDU), Washington DC. Brigadier Retirado del Ejército de Chile y ex Director de la Academia de Guerra (1995-1997).

Víctor Jesús Gonzáles Jáuregui

Oficial en retiro del Cuerpo Jurídico de la Marina de Guerra del Perú, abogado y magister en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuenta con estudios de posgrado en derecho internacional público, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, solución de conflictos, perspectiva de género y migraciones. Ha sido perito por parte del Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y docente invitado de la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja para Bolivia, Ecuador y Perú. Actualmente, ejerce como docente, asesor y consultor, incluyendo estancias en calidad de profesor visitante en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, y ha publicado artículos de su especialidad en diversos medios y revistas académicas nacionales y extranjeras.

Sergio Gabriel Gryn

El Licenciado Gryn es actualmente Director Académico del Departamento Internacional del Instituto Internacional de Liderazgo - Histadrut, un centro de capacitación internacional para líderes y profesionales dedicado al fortalecimiento de las democracias y al desarrollo social. Es un experto e implementador de programas y proyectos en temas como: seguridad ciudadana y políticas de prevención; integración social y educativa de jóvenes en situación de riesgo; liderazgo, responsabilidad comunitaria; educación en valores.

Marcos Pablo Moloeznik

Se desempeña como Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II, Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del *William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category*, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017. Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (Italia), desde 2013 a la fecha. Código ORCID: 0000-0002-4078-9451

Luis Antonio Rocca Erquiaga

Coronel en situación de retiro del Ejército del Perú, ex Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas del Perú. Docente invitado del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo (Italia), de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas de Brasil, del Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú, así como de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas del Perú. Conferencista internacional. Acredita Maestrías en Ecología y Gestión Ambiental, en Planeamiento Estratégico y Toma de Decisiones y en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos.

Gladys Solarte Mancipe

Abogada por la Universidad Libre de Colombia (2004); Especialista en Derecho Penal y criminalística por la Universidad de Medellín - Colombia (2009); Especialista en DDHH y sistemas internacionales de protección por la Universidad de Nueva Granada - Colombia (2011); Especialista en DDHH, legitimidad y democracia en creación de escenarios de paz por la Universidad Alfonso El Sabio - Alemania (2013); Magister en DDHH, DICA y Justicia transicional por la Escuela Superior de Guerra - Colombia (2013); Especialista posconflicto y acción humanitaria por la Universidad Javeriana - Colombia (2017); Doctora en Docencia, DDHH y DIDDHH por la Universidad Logos - Estados Unidos de Norteamérica (2018).

Se desempeña actualmente como Asesora para la Jurisdicción Especial para la Paz (Colombia) y como letrada en el Ministerio de Defensa Nacional colombiano (FONDETEC).

María Eugenia Suárez de Garay

Doctora en Antropología Social y Cultural (2003) por la Universidad Autónoma de Barcelona. Desde 1994 se desempeña como Profesora-Investigadora de la Universidad de Guadalajara, fundadora del Centro de Estudios de Género y actualmente adscrita al Departamento de Estudios en Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Se ha especializado en dos líneas de investigación: estudios de género y estudios policiales, específicamente en temas relacionados con las culturas policiales, la transformación de las organizaciones policiales, procesos de reforma policial, seguridad ciudadana y prevención de las violencias y el delito. Código ORCID: 0000-0003-2568-7120.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW
SANREMO – ITALY

“SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE: A CHALLENGE FOR LATIN AMERICA”

Fausto Pocar (Project Representative)
Roberto Augusto Moreno (Project Director)
Marcos Pablo Moloeznik (Publication Coordinator)

-2022-

Security and Democratic Life: A Challenge for Latin America

Roberto Augusto Moreno (Director)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinator)

International Institute of Humanitarian Law, Sanremo (Italy)

First edition 2022

ISBN: 9788894674729

All papers were double-blind peer-reviewed.

This publication was created within the framework of the Project "Security and Democratic Life: A Challenge for Latin America" developed by the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (Italy) with the collaboration and financial support of the *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali* of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

TRANSLATIONS (English and Italian): Grad. Lina María Munar Guevara; Grad. Penélope Elizabeth Gambi and Prof Roberto Augusto Moreno

The opinions and facts expressed in each article are the sole responsibility of the authors. The Institute is not responsible, in any case, for the credibility and authenticity of the works. The Institute does not necessarily identify itself with the content, evaluations and/or conclusions of the published works. Nor does it assume any responsibility for the consequences derived from the eventual use by third parties of the information and criteria incorporated in said works.

INTERNATIONAL EDITORIAL BOARD

Sergio Arribá (Argentina) Professor on the Right to Information at the Faculty of Social Sciences of the University de Buenos Aires (UBA).

Christopher Birkbeck (United Kingdom) Professor of Public Policy, University of Salford.

Craig Deare (United States) Professor of International Security, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Agustín Maciel-Padilla (United Arab Emirates) Professor of International Security, American University in the Emirates.

Boris Martynov (Russian Federation) Professor and Chair of the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia at MGIMO University (Ministry of Foreign Affairs of Russia).

Janiel David Melamed Visbal (Colombia) Professor of International Relations, University of North Colombia.

Fausto Pocar (Italy) Honorary President of the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo and Professor Emeritus of the University of Milan, Italy.

Mario Sznajder (Israel) Doctor in Political Science from the Hebrew University of Jerusalem (Israel), where he holds the distinction of Professor Emeritus.

Philipp Wolfesberger (Germany) Postdoctoral Researcher at the Universität Bielefeld, in charge of the Center for InterAmerican Studies.

INDEX

FOREWORD <i>Fausto Pocar</i>	98
INTRODUCTION <i>Roberto Augusto Moreno</i>	100
CHAPTER I	
SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE: FUNDAMENTAL CONCEPTS	
<i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	102
CHAPTER II	
THE IMPORTANCE OF COMMUNITY POLICING WITHIN THE CONTEXT OF A COMPREHENSIVE AND COORDINATED CITIZEN SECURITY POLICY <i>Sergio Gabriel Gryn</i>	110
CHAPTER III	
THE TIME OF PROXIMITY: THE FUTURE OF THE POLICE	
<i>María Eugenia Suárez de Garay</i>	117
CHAPTER IV – THE CREATION OF SELF-DEFENSE AND RURAL DEVELOPMENT COMMITTEES AS A MECHANISM FOR CITIZEN SECURITY IN THE PEASANT AND NATIVE COMMUNITIES OF PERU	
<i>Víctor Gonzáles Jáuregui</i>	123
CHAPTER V – COMMUNITY POLICE: EMERGING TECHNOLOGIES AND CITIZEN PARTICIPATION, THE UNRESOLVED CHALLENGE	
<i>Gustavo Mauricio Bastián Olvera</i>	129
CHAPTER VI – THE ROLE OF THE POLICE MEDIATOR IN STRATEGIC SCENARIOS OF RECONCILIATION <i>Gladys Solarte Mancip</i>	133
CHAPTER VII – THE “CENTRAL DEL OJO” (Santa Fe Province, Argentina)	
Experiences and learnings on information-based urban policing	
<i>Eduardo E. Estévez and Ayelén Ferrari</i>	138
CHAPTER VIII – SECURITY CHALLENGES IN A DEMOCRATIC STATE UNDER THE RULE OF LAW (PERUVIAN CASE) <i>Luis Antonio Rocca Erquiaga</i>	146
CHAPTER IX – THE PARTICIPATION OF THE ARMED FORCES IN CITIZEN SECURITY TASKS: A CHALLENGE FOR THE CITIZEN SECURITY OF WOMEN IN A DEMOCRACY (MEXICAN CASE) <i>Daira Arana Aguilar</i>	152
CHAPTER X – THE ITALIAN MODEL FOR THE MAINTENANCE OF PUBLIC ORDER AND CITIZEN SECURITY <i>Matteo Fornari</i>	158
CHAPTER XI – POLICE TRANSFORMATION TO COMBAT INTERNATIONAL CRIME AND TERRORISM <i>Jaime García Covarrubias</i>	168
ABOUT THE AUTHORS.....	176

FOREWORD BY THE HONORARY PRESIDENT OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW PROFESSOR FAUSTO POCAR

A panoramic picture of the contemporary Latin American scenario would offer an image of varied colors and shades, but of uniform opacity.

This common opacity represents a generalized and constant situation of crisis or conflict in the internal framework of the States that make up the region, as a result of structural flaws determined by different factors, many of them historical.

These structural flaws also give rise to complex divisions or social "rifts" which, in turn, are precisely the cause of such crises or conflicts and, in many cases, of the creation of a fractured culture that undermines the spirit of solidarity that should prevail among the people of any country aspiring to become a democratic State governed by the Rule of Law, to use the famous expression coined by Jürgen Habermas.

A democracy, understood from a broad, realistic and current perspective, consists of an essentially inclusive system of life that, as such, requires citizen participation in decision-making and execution of policies, within a context of freedom, equality and full respect for human rights. None of this can be permanently achieved—as previously stated—in the current scenario of the region, in which conflicts that require the application of Humanitarian Law tend to be present.

On the contrary, the weakness of democracy creates exclusion, a lack of autonomy and the curtailment of rights and freedoms, with the additional results of undermining the certainty of law (fracturing the Rule of Law), putting public security at risk, and affecting the economic processes of development, progress, and social stability. All of which conspires against the strengthening of international relations and, therefore, against improvements in the vast field of technological advances, science, education, health, and culture in general.

Today, legitimizing the presence and permanence of a fully democratic way of life in Latin America is an essential necessity for peace, security, and progress in the region.

With this in mind, the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (IIHL), with the financial support of the Italian *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*, proposed to carry out the project "Security and Life in a Democracy: A Challenge for Latin America", with the aim of meeting the aforementioned "needs".

It goes without saying that partial contributions must be promoted in order to achieve this objective. These steps, though necessary, are obviously not sufficient to achieve this goal. Ensuring robust democracies for peoples that, for a variety of reasons and to varying degrees, have had difficulties in their sociopolitical evolution requires cultural changes that will not transpire overnight, nor by singular or unilateral means. This process requires diverse and systematic efforts sustained over time.

The author of this foreword was in charge of the Project, whose general direction was assumed by Professor Roberto Augusto Moreno—responsible for the special

projects and training activities for Latin America— and included the collaboration of a large and prestigious group of institutions (universities, research centers, NGOs, etc.) as well as experienced specialists from all over the region.

Thus, based on the experience gained by this Institute, especially in its area devoted to Latin American affairs, and considering its specific field of work, i.e., research, teaching, and dissemination of norms of International Law for the Protection of Human Beings, several activities were carried out:

- The "Model Training for a Democratic Law Enforcement", tested in a "pilot course" (22-04/06-05-2022);
- The "Training Workshop on Peace-oriented Mediation" (13-05/10-06-2022);
- The workshop "Training of Trainers for Life in a Democracy" (17-06/15-07-2022);
- A webinar with the participation of prestigious international experts who addressed various aspects of the Project (28-07-2022).

Finally, the present publication—which I am honored to introduce— has been conceived as a collection of various academic works on topics vitally necessary for reestablishing security in democracy.

We trust that the various activities developed, as a whole, will constitute a contribution, undoubtedly small but hopefully concrete, in order to achieve the proposed goal.

Lastly, on behalf of the IHL and on my own behalf, I would like to express my deep gratitude to "Special Projects and Training Activities for Latin America" and, in general, to all those who have contributed, with different tasks and functions, to the making of this work. A special acknowledgement to the *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali* of the *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* of Italy for its support to the financing of the Project that gave rise to it.

PROF FAUSTO POCAR
HONORARY PRESIDENT
INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW

INTRODUCTION BY PROFESSOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

This publication —as mentioned in Prof. Pocar's foreword— is part of the Project "Security and Democratic Life: A Challenge for Latin America", that the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (IIHL) carried out with the financial support of the Italian *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*.

We could say that this is the culmination of said Project, but not necessarily the end of the support it intends to provide. When planning it, our intention was to offer a contribution, minuscule perhaps, but tangible, that would "legitimize the presence and permanence of a full democratization of life for the peoples of Latin America".

We tried to achieve this objective, at least partially, through the implementation of various activities: most of them aimed at providing support to plans and programs that, concerning the training system of public agents dedicated to order and security, would provide them with a satisfactory professionalization for the fulfillment of their duties, that is, that would enable them to operate in correspondence to a fully democratic way of life, in accordance with Human Rights, and that works with and for the community.

Initially we carried several research and consultation tasks by following different approaches to effectively materialize our goal: creating training programs, teaching experimental courses and workshops, dissemination.

The work proved to be arduous from the beginning: what had seemed to be a constrained area that could be cultivated with the prospect of success, turned out to be a plane with intersections of multiple different planes and a myriad of tangential guidelines.

The necessary consequence was to narrow our focus: limiting our mission to improve the training of security and police forces while involving the community in their work as to enhance the service provided.

We intended to develop an understanding of security that is based on human beings rather than on a political entity, that is closer to prevention than to reaction, focused on real and immediate problem solving with an integral and social vision, understood as a way to enhance the current police action and not just to give it a friendly façade, with police officers that are members of the community they serve and not only representatives of the State, with modern tactics and strategies that combine scientific criteria and digital techniques, with full adherence to Human Rights and, where appropriate, to International Humanitarian Law.

It soon became clear that there are quite a few security institutions in the region that appear to be adopting policies aimed at converging with these purposes, but the reality of the facts made it clear that they are far from abandoning the idea that only police reaction and criminal justice are the appropriate instruments to contain crime.

The matter, then, is not so much to explain what has been called "community policing", but to show its advantages and virtues, as well as its necessary coexistence with a democratic Rule of Law.

The real complexity in establishing this model of policing lies in ensuring that its scope and development are properly understood, avoiding the adoption or maintenance of policies that, either through ignorance or malice, have ambiguous and therefore unattainable goals, assuring to change everything in order to change nothing.

I previously pointed out that in designing this Project we had set ourselves a small goal, but one that would yield concrete results. We have always been aware that whatever the fruit of our efforts, it would be insufficient, since it is a question of producing changes in a deeply rooted political culture that is held in check by sectors with inscrutable and petty interests.

Notwithstanding this insufficiency, and the imperious need to continue tirelessly without time limits, we can reach a positive conclusion, since the work done has undoubtedly opened a furrow in which, surely, new seeds will find fertile ground to grow.

This present publication is part of that work; it gathers a set of articles containing arguments on different aspects of security and its actors, seen, of course, through the particular lens of each author. We hope it will be of interest to the reader.

Finally, I would like to thank all those who have made it possible to carry out the Project and the various events that were a part of it. To the authorities of the IIHL for making this Institute the main support for its development and to the *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali* of the *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* of Italy for its economic support; to Prof. Fausto Pocar, representative and bulwark of the Project; to the technical-academic team and, of course, in a very special way to each and every one of the experts who have participated in the multiple activities developed with an excellent academic quality.

PROF ROBERTO AUGUSTO MORENO

DIRECTOR

**SPECIAL PROJECTS AND TRAINING ACTIVITIES
FOR LATIN AMERICA**

CHAPTER I

SECURITY AND DEMOCRATIC LIFE: FUNDAMENTAL CONCEPTS

Marcos Pablo Moloeznik

The purpose of this first chapter is to provide the reader with a glossary of basic concepts related to security and life in a democracy. It is, therefore, an introductory guide for a better understanding of the rest of the works that make up this compilation.

1.-Security, development and human rights

It is traditionally acknowledged that there is an *interdependence between security and development*, since without the minimum conditions of security, tranquility, public order and social peace, it is difficult for the State to make the qualitative leap that development requires; and, in turn, it is accepted that security is not free, that it has a cost and requires financial, material, technological and human resources that only development can provide.

Thus, security is of vital importance for the healthy coexistence of citizens under the Rule of Law and a condition for development: hence, in general terms, security can be conceived as the "protective shield of development"¹.

Security is also a right²: "[...] the right to security is a fundamental democratic right. Political institutions, public administrations, the justice system and the police must guarantee it, and therefore prevent or repress conducts that threaten or violate it. The most vulnerable groups of society are also the ones who require the strongest protection of this right. The right to security is, above all, a right to justice demanded by popular sectors" (unofficial translation).

National development can be understood as a State's current and potential capacity to have a positive impact on the wellbeing of its citizens, including all aspects pointed out by the United Nations Human Development Index (HDI), in addition to security and equitable distribution of wealth³. Currently, emphasis is placed on the concept of human development, which centers on people and the satisfaction of their basic needs; this requires involving people in the processes of change and guaranteeing respect for their human rights, which translates into access to a dignified life.

This led to the Report titled "In Larger Freedom", presented by the then UN Secretary General, Kofi Annan, in which he proposes a broader interpretation of

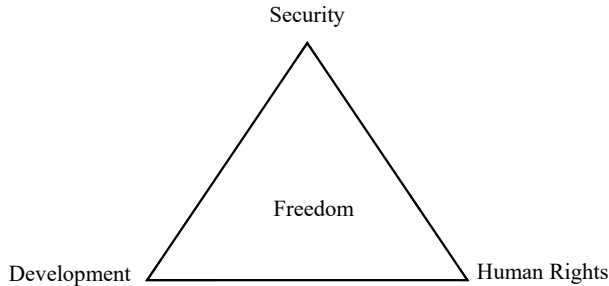
¹ See the classic work by McNamara, Robert S. (1969) *La esencia de la seguridad [The essence of security]*, Mexico: Grijalbo.

² Borja, Jordi (2004) "Espacio público y espacio político"[Public and Political Space]; in, Dammert, Lucía (ed.), *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*, Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso, p. 22.

³ Cuervo, Noé and Moloeznik, Marcos Pablo (2021) *Hacia una reinterpretación de la seguridad del Estado mexicano (Principios básicos de las tres dimensiones de la seguridad) [Towards a reinterpretation of the security of the Mexican State]*, Guanajuato: Universidad de Guanajuato, p. 62.

freedom whose main idea is that *development, security and human rights* should all go hand in hand:

A broader concept of freedom: the UN's trinitarian model



In his own words⁴: "Not only are development, security and human rights all imperative; they also reinforce each other. This relationship has only been strengthened in our era of rapid technological advances, increasing economic interdependence, globalization and dramatic geopolitical change. [...] countries which are well governed and respect the human rights of their citizens are better placed to avoid the horrors of conflict and to overcome obstacles to development" (official text).

In short, there can be no security without development and a full enjoyment of human rights, which is why security must guarantee unrestricted respect for people's fundamental rights and freedoms. In other words, there is an interdependence between these three concepts and, therefore, a *trinity* resulting from a broad understanding of freedom.

2.-Human security

Furthermore, in its 1993 Human Development Report, the United Nations Development Program (UNDP) defines human security as a change in the concept of security "from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people's security, from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security" (official text)⁵.

This paradigm revolves around a universal concern for human life and dignity; that is, an *anthropo-centric conception* that surpasses the traditional one, of a restricted

⁴ Introduction, points 14 and 16, from United Nations (2005), "In larger freedom: towards development, security and human rights for all," Report of the Secretary-General of the United Nations, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> ; last accessed 9 August 2022.

⁵ UNDP, Human Development Report 1993, popular participation; the document equates human development with human rights, collective well-being, equity and sustainability; available at: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1993encompletenostatspdf.pdf> ; accessed August 9, 2022.

nature, and centered exclusively on State power and dominion (*State-centric conception*). On the contrary, the center of human security is the human person and the conditions for guaranteeing their security⁶.

The basic features of this concept include: a) multiple spheres of integration, such as the political, social, economic and environmental spheres; b) the incorporation of new dimensions or actors in the security issue, such as the individual, non-governmental organizations (NGOs) and societies themselves; and c) the increasing interrelation between the external and internal security of nations.

Bellow are the seven components of human security⁷:

- Economic security: understood as access to the resources, financing and markets needed to maintain an adequate level of development and well-being. Other components are: source of income and purchasing power from productive and remunerative work; employment security and stability; and fair income distribution.
- Food security: physical and economic access to basic food supplies.
- Health security: it includes the management of infectious and parasitic diseases in the most depressed areas of the world, as well as the ailments of highly developed countries.
- Personal security: phenomena that intensify risk factors, vulnerability and insecurity in society (intentional homicides, physical violence, crimes against health) and their impact on vulnerable groups (the elderly, women, children).
- Community safety: belonging to an ethnic or racial social group, its cultural preservation and possible situations of conflict, violence or discrimination. Underlying concerns are sustainability and the preservation of national identity, culture, religion and language.
- Environmental security: conceived as a third-generation human right, characterized by a healthy physical environment for human development. It also refers to the conservation of renewable and non-renewable natural resources, necessary for sustaining human activities.
- Political security: essentially, the stability and organization of States, as well as governmental systems and ideologies that legitimize them. It includes human rights, democracy, and the actions of the State's security-intelligence apparatus.

Based on these components, each UNDP Human Development Report annually outlines the Human Development Index (HDI) by country, as a synoptic measure of human development⁸.

⁶ UNDP, Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security; available at: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatpdf.pdf>; accessed on August 9, 2022.

⁷ *Ibidem*, Chapter II "New dimensions of human security".

⁸ The HDI measures a country's average progress in three basic aspects of human development: a long and healthy life, knowledge, and a decent standard of living.

3.-Citizen security

Citizen security is generally understood as a historical reaction of Latin American countries against non-representative governments, resulting from coups d'état, in the context of the Cold War, the East vs. West conflict and an era of polarization⁹: "[...] following these democratic transitions, new paradigms have burst onto the political scene, giving rise to new models and concepts linked to the protection and development of individuals and social groups" (unofficial translation).

This view differs from the traditional one, which is solely centered around the police force and the criminal justice system¹⁰: "The democratization of governments has allowed for the incorporation of a plurality of visions that conceive security as a construction between citizens and government, as opposed to the traditional perspective where this was fundamentally a governmental attribute [...] Since then, there has been a tendency to move from a citizen security model —centered around protecting the State and safeguarding public order— to one of citizen security, where people are at the central axis of the policies."

Citizen security is therefore based on a concept centered on the protection of human beings, rather than focusing on State security or security of a given political order. In a broad sense, citizen security should also include measures to guarantee the rights to education, health, social security and work, among others, although it is primarily aimed at preserving rights and freedoms and protecting the security of citizens and improving their quality of life.

Hence, the concept of citizen security can only be understood on the basis of human security, centered on human beings; with security as a common good, and as an essential element of sustainable development.

In other words, citizen security can be considered one of the dimensions of human security, although citizen security is a much narrower concept than human security: first, because it focuses only partially on one of the seven components that the Human Development Report includes in human security (referred to as "personal security"); second, because it excludes damage caused by nature; and third, because it only tackles one particular type of human action, this is crimes against life, integrity and property.

In short, citizen security has a centrality that revolves around human beings and is vital, given that staying alive is the condition for the enjoyment of the other six components of the human security paradigm proposed by the UNDP. In other words, citizen security is at the basis of human security, given that being alive is the most basic opportunity that a human being can enjoy, and personal integrity is a necessary condition for freedom and dignity.

Citizen security comprises a process of establishing, strengthening and protecting the democratic Rule of Law, neutralizing threats of violence in the population and creating conditions for a safe and peaceful coexistence. It is considered a public good and entails the effective safeguarding of human rights inherent to the

⁹ Institute for Security and Democracy (2013), *Policía Comunitaria (Conceptos, métodos y escenarios de aplicación)*, Community Policing (Concepts, methods and application scenarios), Mexico: Insyde, p. 8, available at: <https://insyde.org.mx/?portfolio=nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible> ; accessed 31 July 2022.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 8 and 9.

individual, especially the right to life and integrity, the inviolability of a person's residence and their freedom of movement.

To recapitulate, citizen security of an anthropocentric nature is the dominant trend in the region, particularly in countries that are committed to the democratic Rule of Law; which is a real challenge since Latin America is characterized by endemic violence (with intentional homicide rates above 10 per 100,000 inhabitants¹¹), which undermines the most sacred of human rights, the right to life.

4.- Police and community policing

To address citizen security problems, States rely, among others, on police institutions, whose members are called law enforcement officials by the United Nations (UN)¹².

The police are enshrined in Article 12 of the Universal Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789: "To guarantee the Rights of Man and of the Citizen a public force is necessary; this force is therefore established for the benefit of all, and not for the particular use of those to whom it is entrusted" (official translation Conseil-Constitutionnel Français)¹³.

It is an institution for social self-preservation and a key manifestation of a State's authority, it is traditionally in charge of law enforcement and the maintenance of public order; responsible for ensuring citizen security—through the preservation of human life and people's physical integrity—and the full enjoyment of people's rights. It is also the part of the criminal justice administration that is constantly in direct contact not only with crime and criminals, but also with citizens in general, a circumstance that sets it apart from other public offices and gives it special relevance¹⁴.

The word "police", according to one of the many meanings in the dictionary of the Royal Academy of the Spanish Language, is a "body responsible for ensuring the maintenance of public order and the safety of citizens under the orders of political authorities"¹⁵ (unofficial translation).

According to a renowned specialist this institution is "[...] intimately linked to the society that has created it, its general philosophy and its form of organization, its main objectives and functions will depend fundamentally on the socio-political and cultural characteristics of the community in which it is integrated" (unofficial

¹¹ World Bank (2016) *Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia*. [Urban violence: a problem with epidemic proportions. Available at: Urban violence: a problem of epidemic proportions]; Available at: <https://www.bancomundial.org>); accessed 31 July 2022. Indicator proposed by the World Health Organization (WHO).

¹² See, for example, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2021) *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* [Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979]; available at: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_04_01.pdf; accessed 31 July 2022.

¹³ Constitutional Council of the Republic of France (2019) *Universal Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789*; available at: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf; accessed August 9, 2022.

¹⁴ See Rico, José María (1983) (Comp.) *Policía y sociedad democrática* [Police and the democratic society]. Madrid: Alianza Editorial, p. 12.

¹⁵ Dictionary of the Royal Academy of the Spanish Language, 19th edition, Madrid, 1970, p. 1043.

translation)¹⁶; this means that it is society that models the police and not the other way around, and that the police force is a reflection of the society from which they come and which they serve.

It should be noted that the study of the police forces can be approached from different angles:

a) *Legal approach*: legal provisions, aspects addressed in administrative and criminal law treaties, as well as international legal instruments to which the sovereign States have adhered to.

b) *Opinion polls*: the population's perception of the police, levels of citizen trust, as well as the self-image of police officers.

c) *Evaluative studies*: quantitative and qualitative analysis of the different services requested from the police and those actually provided by them.

The mission of the police lies, fundamentally, in favoring —within the framework of public service— the exercise of individual liberties to the extent that these do not cause any harm to the liberties of others.

The police model is understood as "an ordered set of rules, bodies, resources — human, material and otherwise— and procedures for the relationship between all of them, which are articulated and act in a coordinated manner, with the aim of helping to ensure the security of citizens"¹⁷ (unofficial translation).

The police model is an extremely relevant intangible qualitative component of the police force because, from it, the police institution can create its own police doctrine, set the profiles of its applicants or candidates, as well as the contents of training processes and the graduate profiles of law enforcement officers, among other fundamental aspects of police development.

Two major police models coexist in the world: the civilian and the militarized. While the former corresponds to the Anglo-Saxon legacy, the latter responds to the tradition of continental European countries under three theoretical foundations: governmental, professional and public-service-oriented. The first of these favors the opinion of the ruler in office within the political interests of the elite, while the professional is assumed to be the only expert on security issues and therefore has difficulty accepting criticism and suggestions coming from outside their own subsystem, and finally, the public-service-oriented foundation is positioned as a servant of the citizens who, despite its apparent advantages, comes into conflict when the particular interest of one group creates dynamics that violate the rights of other groups¹⁸.

Community policing is part of the Anglo-Saxon approach: it is a civilian police, fundamentally local, proactive (focused on problem solving) and basically focused on crime prevention and community service, with the aim of ensuring the safety of citizens.

It was in the United States that community policing was first experimented with in the late 1970s as a result of the limited success of traditional prevention methods

¹⁶ Rico (1983). Op. cit. pp. 28 and 29.

¹⁷ Jar Cousuelo, Gonzalo (2000) Modelos comparados de policía [Comparative models of policing]. Madrid: Dykinson S.L. Ministerio del Interior/Editorial, p. 14.

¹⁸ Guillén, F. (2015). Modelos de policía y seguridad [Police models and security], Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 183, 235 and 285.

and the "professional" policing model in dealing with crime and ethnic minorities; and during the 1980s, due to the increase in violence, it dealt with the sale and consumption of drugs and narcotics, so-called "street crimes" and acts of incivility or antisocial behavior (disorders). Strictly speaking, this is not a new concept, but rather the revival of the model developed more than a century and a half ago by Sir Robert Peel, and put into practice in the London Metropolitan Police¹⁹.

In light of its success, this novel model was quickly extended to Canada and Europe (to deal with "petty" and "medium" crime), and was complemented by new approaches to crime prevention and the incorporation of the community in the design and implementation of public policies in this field, insofar as its foundation is derived from the objectives pursued, namely²⁰:

General objective: To improve the quality of life and well-being of citizens and promote greater social cohesion and solidarity.

Specific objectives: a) Identify community problems, particularly in the areas of crime and public order, and promote sustainable solutions to these problems, using a "problem-solving" approach. b) To reduce the most serious and worrisome forms of crime and the feeling of insecurity that citizens have about them. c) To increase the level of citizen satisfaction with police intervention (and with the criminal justice system). d) Encourage the active participation of the community in the "production" of security (co-production of security). e) Contribute to inter-institutional coordination in matters of citizen security. f) Value police personnel. g) Improve "internal" and "external" control mechanisms over police action. h) Offer a quality service through personalized responses.

Finally, it should be emphasized that each model of society corresponds to a particular police service and, therefore, *there are no "pure" police models*, adaptable to any circumstance and place.

5.- Life in a democracy

The Rule of Law can be understood as the juridical-political institutionalization of democracy²¹; it can therefore be conceived as a model of constitutional order governed by the system of laws in force accompanied by national institutions.

For the UN Secretary General, the rule of law can be defined as "a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires measures to ensure adherence to the principles of supremacy of the law, equality before the law,

¹⁹ Rico, José María (1997) Justicia penal y transición democrática en América Latina [Criminal Law and Democratic Transition in Latin America]. Mexico: Siglo XXI Editores, p. 107.

²⁰ Rico, José María and Chinchilla, Laura (2002) Seguridad ciudadana en América Latina [Citizen security in Latin America]. Mexico: Siglo XXI Editores, p. 44.

²¹ Díaz, Elías (2002) "Estado de Derecho y Legitimidad Democrática" [Rule of Law and Democratic Legitimacy]; in, Elías Díaz and José Luis Colomer (Eds.) Estado, Justicia, Derechos, Madrid: Alianza Editorial, p. 75; available at: derecho y legitimidad democratica - Teoría e Historia de los Derechos Humanos - StuDocu; accessed 31 July 2022.

accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, and procedural and legal transparency"²² (official text).

To speak of the Rule of Law is to speak of social capital, which is present in liberal and democratic States²³: "The countries with the strongest democratic tradition are characterized by the strength of their social capital, understood as the values and institutions that allow a society to function in harmony. This is explained by the existence and validity of a National Project, of a consensus on aspirations, if not utopias, objectives and national interests, as well as on the means for solving major national problems. Such consensus is usually enshrined in a Constitution or Supreme Law..." (unofficial translation).

Finally, the Rule of Law depends on the fulfillment of at least the following four conditions²⁴: supremacy of the law, separation/division of powers, respect for human rights, and principle of authority.

The first refers to a State being subordinated to a normative framework; the second refers to control mechanisms such as checks and balances; the third, to fundamental rights; and the fourth should be understood as the limitation of the powers and actions of public servants and officials to what has been established in laws and regulations.

It is, in other words, the *institutional framework*, which can be interpreted as "[...] the set of rules that citizens design, agree upon and respect to govern their operation as a society, i.e., law and a government capable of enforcing it and abiding by it [...] the contribution of the Rule of Law to institutional development and, therefore, to the growth of the nation"²⁵(unofficial translation).

Life in a democracy, then, is of vital importance to influence each and every one of the dimensions described in the Presentation of this work, based on the personal conviction that the Law should govern the coexistence of people and that, therefore, it must be respected and enforced.

²² UN, What is the Rule of Law; available in: What is the Rule of Law? - United Nations and the Rule of Law; accessed August 9, 2022.

²³ Moloeznik, Marcos Pablo (2019) "Ensayo sobre Asuntos Críticos de la Vigencia y Preservación de los Derechos Humanos en América Latina"[Essay on Critical Issues of the Validity and Preservation of Human Rights in Latin America], Revista Jurídica Jalisciense, Year XXVIII, Number 61, July-December 2019, p. 15. Guadalajara: Universidad de Guadalajara; available at: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/pdf/jj61.pdf>; accessed July 31, 2022.

²⁴ See Díaz, Elías (1988) Estado de Derecho y Sociedad Democrática [Rule of Law and Democratic Society], Madrid: Taurus.

²⁵ Luna, Sergio (2004), "Instituciones y crecimiento económico" [Institutions and economic growth], Mexico, Banamex, Estudios Económicos y Sociales, Examen de la Situación Económica de México, Volume LXXX, pp. 67, 68 and 69. The author points out that, in the absence of a legal regime, "[...] pernicious arrangements arise, such as corruption [...]."

CHAPTER II

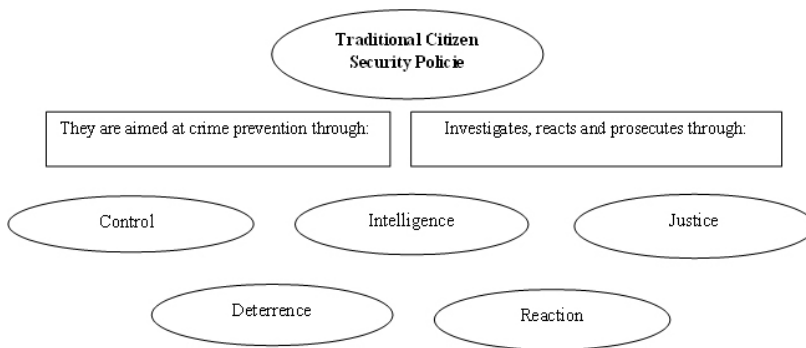
THE IMPORTANCE OF COMMUNITY POLICING WITHIN THE CONTEXT OF A COMPREHENSIVE AND COORDINATED CITIZEN SECURITY POLICY

Sergio Gryn

1.-Comprehensive citizen security policies

A comprehensive citizen security policy should include the following:

- **Traditional policies** comprised by all the plans and actions carried out to combat present or future violence and delinquency by offenders. These plans and actions are part of what we call **traditional security policies**, which include policies that seek to strengthen crime prevention mechanisms, such as control and deterrence, and, of course, post-crime actions such as prosecution and criminalization.
- And also comprised by **policies aiming to prevent the creation of offenders**, policies composed of all plans and actions created to this end and that tackle the risk factors that can act as breeding ground for crime.



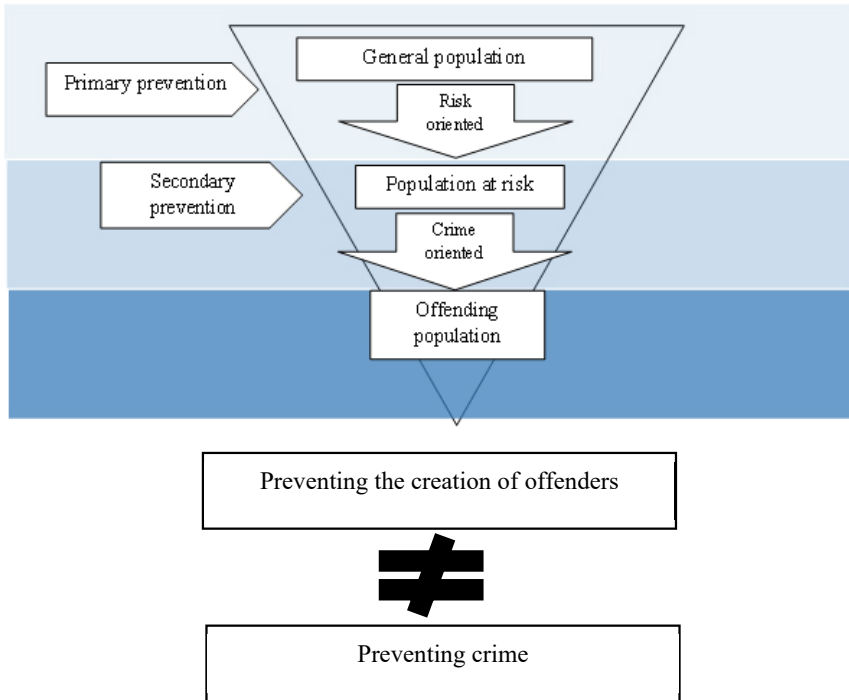
These policies should preferably be implemented through existing institutions and their respective boards and personnel, who should be trained to do so, or through the creation of new community-based institutions (when possible). Institutions that already comprised by a large number of citizens can be the appropriate channel to raise our level of impact. This includes schools, churches, community centers, universities, social and sports clubs, cultural centers, etc.

Implementing policies aiming to prevent the creation of offenders requires the commitment and conviction of various actors, especially **decision-makers** (at a national and local level). They must lead and at the same time fully support the implementation of medium- and long-term policies, which at the end of the day will “put a stop to the offender-creating factory or, at least, make it less productive”

(unofficial translation). This differs from the classic traditional short-term policies, which in most cases, act by attacking the consequences and not the causes of the problem, and end up becoming what we would call "bread for today, hunger for tomorrow".

Policies aiming to prevent the creation of offenders include a paradigm shift that involves, through a comprehensive vision, the strengthening of institutions, training personnel and the development of major and minor prevention plans and programs.

The resulting processes are intensive, constant (over time), recurrent (like a spiral), and institutionalized. As an example we can cite all those models implemented through the formal and non-formal educational system that aim to strengthen attitudes and skills that help built citizenship and community, consequently counteracting all those risks that lead to the very slippery path of delinquency, such is the case of implicit and explicit school desertion, lack of positive contexts of belonging, excessive leisure, lack of inclusive policies, and even often the non-existence of a community (taking into account its real meaning).



The process of the general population falling into delinquency vs. the activation of primary and secondary prevention policies.

In addition to the above, in order to carry out a comprehensive policy that, on the one hand, addresses current crime and, on the other, prevents the creation and development of offenders, it is necessary that every agent involved carries out their

corresponding tasks effectively (teachers should be excellent educators, bus drivers should be excellent bus drivers, parents should fulfill the demands of their role, etc.) and, additionally they should have a vision and disposition towards social responsibility and the creation of networks and alliances. In other words, they should avoid “that is not my problem” attitude and, on the contrary, they should understand that “we are all part of the solution, contributing through everyone’s advantages”.

Examples of the former include:

- **Schools** should comply in the best possible way with the activities entrusted to them but, in addition, they should get involved with the community through practical programs and commitment to the neighborhood. Creating a sense of belonging in their students is a fundamental element that will make the young care about their neighborhood, their parks and their people, which will undoubtedly be a great contribution when it comes to citizen security projects and prevention policies.
- **Universities** must, on the one hand, comply with the professional training of their students, and on the other, and no less important, they must be a part of social responsibility networks that will strengthen society and its youth, as long as students are aware of this and, thus, can become potential allies of any community improvement project, such as programs to prevent school desertion, programs to protect and assist the elderly in situations of vulnerability, etc.
- **Local administrations** must comply with all the traditional services required by residents, such as street cleaning, urban development, culture, etc., but, at the same time, they must take into account everything that has to do with the youth’s **leisure time and education**, and the social and academic integration of **children and teens at risk**, these two last examples in particular are very important models in the fight against the creation of future offenders.

The former examples show that, despite the fact that each institution can do what it is responsible for in an excellent way, this may not be enough when it comes to building a community. Inter-institutionally wise, there are too many gaps and, many times, these gaps produce the spaces for children and young people to “fall” in places we do not want them to.

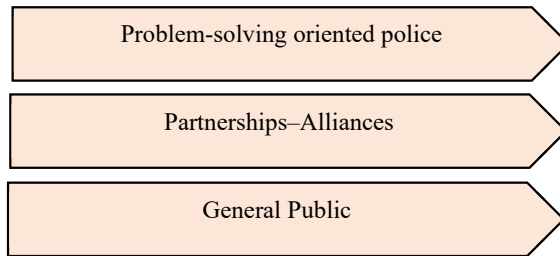
Now, it is not by chance that I have left the police of last, even though they are traditionally the ones in charge of preventing and combating crime. However, police action is not enough if we intend to prevent the “proliferation of offenders”. Although the latter might not be “conventional thinking” when it comes to the mission of the police, we have **no** doubt that it is in their interest to reduce the number of “clients” they will receive in the future.

To this end, they should contribute to this process by adding new perspectives to address the reality, understanding that being a police officer in the 21st century, as well as being a teacher, university professor, mayor or simply a citizen, requires a

much more comprehensive and supportive approach so that together we can build a better and safer society.

2.- Community policing in the framework of a comprehensive citizen security policy

The basic principles of community policing are the following:



Principles of community policing

Community policing can be understood as a philosophy characterized by:

- **Problem-solving oriented in regards to citizen security**

When we speak of problem solving we must consider two types of problems:

- Those that have not yet expressed themselves as such, but that "we can see coming" and therefore require us to take a **preventive and proactive** approach:
 - A new contingent of immigrants arriving to reside in the area.
 - A new footbridge being built between neighborhoods of different social classes.
 - Incoming information saying the rivalry between two different youth groups from different schools will turn violent in the upcoming weekend.
 - Holidays arriving and creating new challenges for citizens' coexistence.

Undoubtedly, anticipating the problem is often the best solution. But in order to do so, we must have the support of an adequate institutional culture, along with vision and personal and professional preparation that enables personnel to identify and prevent the materialization of potential threats.

- Citizen security problems that have already occurred and require immediate resolution in order to avoid a negative escalation of the situation and, of course, to avoid its prolongation in time, which means that the potential threats presented in the previous point have already become problems:

- Mutual hostility between the native and immigrant population due to a number of arguments put forward, justified or unjustifiably, by each of the parties.
- The emergence of new crime patterns and other phenomena related to the quality of life that did not exist before the existence of the footbridge.
- A violent encounter between the students of rivaling schools causing injuries of varying magnitude on both sides.
- Loud noises produced by youths in the streets late at night causing violent conflicts between neighbors and youths.
- To deal with these problems, the community police officer must be **proactive** and also look for solutions that allow the problem to be "rooted out" rather than offering temporary solutions.

Problem solving is one of the most important builders of trust between the police and the community. As in so many other areas of life, problem solvers tend to gain the trust of the people dealing with problem in the first place. If a police officer builds this trust, the doors will be open to build a primary and basic alliance that will help find more solutions to the problems or challenges that may arise.

- **Seeking to solve problems through partnerships with institutions and the community.**

In this context, solutions to problems and the specific plans to carry them out are not the exclusive task of community policing. On the contrary, community policing has the great advantage of being able to create alliances so that each community actor, institution or agency of the municipal or national administration can be part of the solution. Each one of them contributes from his or her place and using their own advantages.

Then, the community police should know like the back of their hand each existing institution in their area, its directors, its routines and its people.

If we go to practice:

- If there is a relationship of trust between the community police officer and a school principal or the corresponding school board member, perhaps will facilitate finding solutions for that student that has been luing on the city square late at night.
- If there is an open dialogue between the community police and the the different departments that deal with youth issues in the municipality, then perhaps it will be much easier to find a solution to the problem of noise made by young people at night.
- If the communication between the community police and the university dean is good, then it will be much easier to recruit the institution and its students for social responsibility tasks that directly or indirectly contribute to citizen security.

- **Being a bridge between the police and the community, representing each other's interests in the context of citizen security.**

The community police officer belongs organically to the police structure and answers to the chief of the police station but, at the same time, they are a kind of community leader specialized in citizen security issues who develops their task being a reference and, at the same time, giving answers to any problem related to citizen security and, therefore, to the quality of life of their population.

This positioning allows the community police officers to fulfill essential functions within the framework of a **comprehensive citizen security policy**.

On the one hand, when it comes to the prevention of the creation of offenders, it is key that the police officers are preferential partners to civil agents, but on the other hand, police officers should also be the most knowledgeable with it comes to preventing or reacting to crime.

We can apply community policing as a philosophy that encompasses the entire police force but, at the same time, we must keep in mind that not everyone can be a community police officer.

3.-Not anyone can be a community police officer

What has been covered so far clearly demonstrates that not just anyone can become a community police officer, since this requires a very specific profile.

On the one hand, the community police officer must have significant experience and have fulfilled different functions in their police career.

They are, at the end of the day, the "little big boss" of the police in their area and, in addition, must have a number of characteristics that enable them to harmonize their police capabilities with their functions as a "community leader specialized in security".

Some skills and abilities can be acquired through training and coaching, but others must be innate to the person, and must be part of a very rigorous selection process, as well as having to pass evaluation tests more frequently compared to service in other police departments, especially in matters of integrity and good practices due to their close contact with the population.

A typical training to prepare a community police officer might include the following subjects:

- Preventive identification of problems or needs
- Alternative conflict resolution
- Public speaking
- Group management
- Multiculturalism
- Developmental psychology and social psychology
- Techniques for the construction of personal and institutional alliances
- Leadership and decision making in routine and crisis situations.
- Community resilience
- Management styles
- Planning and scheduling

- Programming
- Project management
- Project evaluation
- Creativity
- Community building

Final remarks

We understand that the traditional citizen security policies do not take into account the processes that lead to the creation of offenders, and, therefore, does not take a proactive attitude to prevent them.

Comprehensive citizen security policies add to and enrich traditional policies, complementing it with approaches, actors and work models that will do everything possible to ensure that "the factory that produces offenders lowers its production levels" and, consequently, produces a decrease in the number of "clients" for the police.

Just for pedagogical purposes, let's compare this situation to a tactical play of a soccer team trying to avoid a goal.

Traditional policies only acts to achieve its goal with defenders and a goalkeeper, while comprehensive policies incorporate midfielders and fowards into the team, reducing the chances for the opposing team to score a goal.

The police and other law enforcement, elaborating on the example, are the defenders and goalkeeper, while the midfielders and forwards are the formal and non-formal educators, the personnel of the different areas of the municipality, the community volunteers, the university students, the companies and their workers, and many other actors that have not yet been taken into account.

What is interesting in this case is that the community police officer, because of their special characteristics, is a kind of full-court player, often acting as a "liaison" between defense and offense.



CHAPTER III

THE TIME OF PROXIMITY: THE FUTURE OF THE POLICE

María Eugenia Suárez de Garay

Today Mexico is facing chaotic scenarios, marked by high levels of violence, criminality and insecurity, as well as experiencing high levels of illegality and corruption that are spreading throughout practically all social spaces. Undoubtedly, in this context, the police assume a leading role for the governability of our country, and this forces us to think collectively about what police we want in democracy and how to tackle the historical debt we have as a country with the deep transformations that our police institutions require, fundamentally in their organizational culture, their administrative structure and their public projection.

The complexity of this reality and the changing dynamics of insecurity and violence make it impossible to fight crime exclusively through police reaction and the criminal justice system in general. For decades, the maintenance of order and the prosecution of criminals have been the main task of the entire formal apparatus of social control. The penal system has been the fundamental, and almost exclusive, response to crime of all kinds. And the prosecution of the offender has been, from this perspective, the fundamental objective of the police.

However, modern criminology recognizes the vital importance of *situations in the development of crime*²⁶. Crime occurs, from this situation-centered perspective, when the potential offender, the victim—or appropriate target—and the appropriate environment converge. It is what many call the *crime triangle*. The effectiveness of the police in the fight against crime implies, from this point of view, that full attention is paid not only to the alleged offender, but also to the potential victims or targets, as well as to the social, environmental and other types of surroundings in which the crime may occur. Hence, prevention takes on a fundamental value for the police. In practice, however, this implies many changes in police institutions, especially a far-reaching change in the culture of all police forces. To achieve this, it is vital to transform how the police perceive themselves, but also **how we define the kind of police we want in a democracy**.

If we focus on the state of municipal police institutions in Mexico, we find a significant disparity. There was a study of 32 municipal police forces in the country²⁷, conducted by the Institute for Security and Democracy (Spanish

²⁶ Campoy Torrente, Pedro and Summers, Lucía (2015) " Los precipitadores situacionales del delito: otra mirada a la interacción persona-ambiente" "Situational precipitators of crime: another look at the person-environment interaction," in Revista Criminalidad, Vol. 57 no. 3, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082015000300004 (Accessed July 30, 2022).

²⁷ Institute for Security and Democracy (2021) Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica [Findings on the application of the verification tool of the Indicator System of the National Model of Police and Civic Justice], Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/ Agencia Mexicana de Cooperación

acronym Insyde) for the Executive Secretariat of the National Citizen Security System, it aimed to review the progress made in the implementation of the National Model of Police and Civic Justice, a public policy aimed at strengthening the capacities of municipal and State police forces, as well as the effective articulation between these bodies with the National Guard and prosecutors' offices, in order to prevent and strengthen the investigation of crimes, reduce their occurrence, and increase the population's trust in citizen security institutions. This study found that the municipal police have serious deficiencies such as a lack of scientific and technical criteria in decision making; a lack of documentation of their activities; arbitrary disciplinary processes; an absence of external supervision mechanisms; integration as commanders of people who have no training or experience in police matters; and low investment in salary improvement, social benefits and legal certainty for the members of local police institutions, among others. At the same time, the study also evidenced the existence of innovative practices that can be replicated. For example, the Chihuahua police was the only one that showed a clear and documented methodology for operational deployment with respect to crime incidence; the police in Escobedo, Monterrey, Tijuana, Nezahualcóyotl, Chihuahua and San Pedro Garza demonstrated advances in criminal investigation for the resolution of property crimes and, to a lesser extent, cases of family violence and homicide, although there is still resistance from the country's prosecutors to accept this police practice at a municipal level; and in most of the municipal police there were significant advances in community policing, although without conclusive evidence showing the structured application of the methodology associated with problem-solving oriented policing.

When considering the study as a whole, it could be said that in many cases these are still partial changes or reforms that have their own strength and impact depending to a large extent on wills, political ups and downs and local contexts. To understand this, we can take as a reference one of the most relevant data of the study, which is the progress in community policing—even with the mentioned deficit—it is worth asking **how to insert community policing in the framework of a democratic police reform?** Undoubtedly, in the face of the institutional challenge of restructuring the police following democratic frameworks, community policing models become not only viable but also a key instrument in achieving community security. This model entails a profound change in conventional police mentality, as it goes beyond the traditional management of authoritarian security isolated from society and seeks to build modern, democratic, efficient, and open to citizen control institutions.

The complexity of this model lies, among other things, in understanding its scope and development. The irrefutable evidence of this is that in the Mexican case it is based on community policing actions and not on macro reforms affecting the entire institutional framework, hence the lack of data on its adoption and implementation. The philosophy and activities that emerge should not be considered as an isolated model within a security system, but, on the contrary, as a holistic contribution from

Internacional para el Desarrollo/ Secretaría de Relaciones Exteriores/GIZ Cooperación Alemana, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/682230/SIMNPJC_INFORME_11nov2021_Insyde.pdf (Accessed August 1, 2022).

security institutions, where community policing initiatives can bring about structural and operational changes within the framework of a police reform.

It must be acknowledged that the structural and operational change alluded to in the philosophy of community policing does not change its reactive nature, nor does it overlook police intelligence as the basis of its actions. On the contrary, it adds prevention and community outreach to its conventional functions, which can create global relations and strategies to address the phenomena of violence and insecurity²⁸[37]. In this sense, community policing does not become the friendly side of security, but a way to enhance current police activities and add preventive and problem-solving actions for the benefit of the population at large.

As we know, **community policing is part of the democratic paradigm of citizen security. From this perspective, security is constructed between the government and its citizens, and it is concerned about the latter's quality of life while also being a human right.** Evidence from various regions of the world has shown that having comprehensive participation from a wide range of actors, agencies and levels of government in a cross-cutting way yields better solutions. From this perspective, police work is not an isolated means that, on its own, makes it possible to reduce violence and crime, but it is a key element in action strategies. Transitioning into, adopting and institutionalizing community policing models in our municipal police institutions is a viable option. It certainly requires a profound work of academic renovation and a transformation of the mentality regarding police institutions. Where, then, does the problem lie in taking such a far-reaching step? Usually, the answers point to the lack or poor political will to undertake far-reaching police reforms.

Therefore, it is also necessary to ask ourselves, in which position does the responsibility for the police and its potential transformations lie? The question seems to be easily answered and it is accepted that the responsibility lies on the head of the police institution. That is true, in principle; but then how much responsibility for the police lies on the government officials it depends on? Let us not forget that there are two types of responsibility: operational and political; the first falls on the head of the institution and the second on the head of the government on which the institution depends.

Political responsibility over the police is legitimized through the citizens' vote, and it is legitimized in practice if and only if the elected government complies with the constitutional mandate that demands legality, efficiency, professionalism, objectivity, respect for human rights, civil identity and being service orientated. It is therefore the political responsibility of elected governments to create the conditions necessary to fulfill this mandate for those who have the operational responsibility of the police.

This is, therefore, a relationship in which a superior political power cedes operational control to the head that already holds operational responsibility, with a level of authority that may never exceed the limits imposed by the former²⁹.

²⁸ Program for Citizen Coexistence, Community Police. *Conceptos, métodos y escenarios de aplicación* [Concepts, methods and scenarios for implementation], Mexico: USAID/Insyde, pp. 12-17

²⁹ Michaud, Yves (1980) *Violencia y política* [Violence and politics], Madrid: Ruedo Ibérico, pp. 97-113.

This is often overlooked, and the consequence is that, time and again, when the police face problems, it turns out that it is not clear what type of police is required because elected officials no to fulfill their political responsibility to lead. When this happens, the police respond as they see fit without a political rationale to serve as context, meaning, limit or support to their actions. The relationship is then modified and even inverted *de facto* and the operational responsibility is often outside the control or above the political responsibility, causing a fracture in the social contract, so that the institution ends up moving away from its higher legitimate mandate. The greatest evidence of this is the crisis of reciprocal police-society trust, which is precisely one of the main problems facing any community policing action.

This political responsibility emanating from the executive branch can be understood as a two-sided coin: on one side there is control and on the other there is support. The police will only fulfill its mission in a constitutional democracy if it is both controlled and supported by the executive branch. One of the driving forces of the police crisis in Mexico is precisely that the executive powers are not responsible for both. When the police is left to its own devices by the executive power, it is the first to lose, disrupting its necessary balance between the powers it holds and the control systems it needs, but also reducing its access to the minimum resources needed to be a professional public service.

The main premise from this is that the main ingredient for deep and sustained improvement in the police, there must be strong political leadership coming from the executive branch. Conversely, the absence of said leadership deeply weakens the police. This is to say that there cannot be a democratic police reform if there is not a responsible political leadership directly and permanently involved in it.

The historical cost of the absence of political leadership to transform Mexican police institutions has been extremely high and shows that our police are called and urged today to act from a highly affirmative attitude of prevention and anticipation of problems under an interdisciplinary perspective. In short, we are talking about **moving from an eminently reactive philosophy to a basically proactive one, which is precisely what the community policing model offers.**

In modern, democratic societies, it is not enough for the police officer to be a representative of the State, an agent of authority, or a good defender of the law. They must also be perceived as an agent of social integration, as another community member, working professionally from that same community and with the rest of the population at large.

Thus, any police reform that aims at creating proximity must seek to impact and transform not only the systems and patterns of management and decision-making, but fundamentally, as we have already said, create a new theoretical framework to transform the institutional and administrative culture. This is to say, that an "institutional re-foundation" necessarily entails outlining a set of systematically and methodologically ordered knowledge that will give shape to the institution's track-record and a police culture that includes constitutional principles, values and norms, linked to the defense of human rights, law, order and security. There must also be a encouragement of the mystique and the calling behind service on which an administrative culture should be based, and that should be reflected on social interactions, dialogues, citizen coexistence and social peace, represented by

different symbols of command, authority, customs and traditions that should be building a solid structure of integration and police identity. For some time now, many academics and various expert civil society organizations have insisted that the problems of the police challenge us as a society and, above all, challenge the quality of the democratic Rule of Law as a whole. In this sense, the police can only be analyzed as part of the governmental apparatus that gives rise to it and only from there is it possible to recognize the challenges that lie ahead in order to undertake a policy reform³⁰. And it is up to the State to encourage this reform with an absolute and total emphasis on the democratic Rule of Law and fostering profound transformations related to doctrine, management, and administrative culture, establishing the necessary mechanisms of checks and balances to limit the use of force, the violation of human rights, inefficiency and police ineffectiveness. In the context of building proximity, this entails police officers being fully integrated into the community's social fabric. The police officer should not be a part of the urban landscape, but a true professional. This means decision making should not be a faculty of a single part of the organization, but of all professionals involved, starting with the line policeman. Naturally—and we have constantly witnessed this in the various interventions we carry out in police institutions—it is impossible to speak of participation and proximity if the police officer does not have sufficient information to address the problems and structures that facilitate full and fluid coordination between different areas and police forces.

We vehemently demand competent, professional, and modern police institutions, but this can only be achieved with a high level of motivation and a professional culture in line with these social demands. The image of the police officer dedicated to the pursuit of criminals in formidable vehicles that is so obsessively alluded to by police authorities and some citizens is in crisis today.

We can no longer accept the disproportion and lack of transparency in the use of resources, the lack of efficiency, the abuses of authority and torture that take hold of many of our police officers within a few years of their entry. The servile, uncritical, and complicit obedience between the police themselves and their chiefs and the contempt of the citizenry are real problems that demand the unpostponable re-foundation of this institution so vital for democratic governance.

In this sense, more than ever, we must encourage a progressive implementation of a different attitude towards service and the community that differs the traditional one that has prevailed in the police forces. A proximity-seeking model provides a framework for this: teamwork, problem-solving skills, contingent response to the specific environment in which officers act, the creation of interrelated networks with the rest of the police and with all the social agents involved in its actions, among others, are just some of the characteristics of this new style of policing that aims to have significant involvement with the community's social fabric.

We know from experience that achieving this is not easy. One of the biggest problems we observe in the preventive police institutions of our country is precisely the ambiguity in the goals they are expected to achieve. And this ambiguity is fed

³⁰ Dammert, Lucía (2005) "Reforma policial en América Latina" [Police reform in Latin America], *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, no. 12, <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001205.pdf> (Accessed August 2, 2022).

by the myth that police work is indispensable. As a result, the establishment of objectives and the control of their achievement do not usually refer to the ends of the police function itself, but rather to the quantifiable instruments used: number of complaints filed, arrests made, among others. Of course, these data are useful, especially to justify the work done or to protect oneself from accusations of ineffectiveness, but they are not enough for effective participation in comprehensive interventions to tackle the social dynamics that produce contexts of risk, violence and crime, where the police should be one of the key actors for the generation of new social formulas that make possible their solution or at least their reduction.

In this sense, Zygmund Bauman argues that words have meaning³¹, but some words also produce a sensation. In Mexico, the word "police" is one of those words that arouses anger. When it is pronounced, we remember that they are there and that they continue to enact despotic and brutal violence over lawlessness, delinquency and today, as never before, over organized crime. We are very concerned when they show their fiercest face, but we accept and demand that they act "with the full force of an iron fist", even at the cost of our human and citizens' rights. The political class has not had any qualms about openly showing their contempt for the police and police officers either. That is why we cannot stop wondering about and imagining the police of the future and considering police proximity as a fundamental lever for change.

This requires us to rely on dialogue, consensus, differences, and democratic criticism to deconstruct the old repressive structures that have given shape and meaning to our police, in order to build civil, professional and citizen-oriented institutions.

³¹ Bauman, Zygmund (2009) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre* [Liquid. Times, living in uncertainty], Mexico: Ensayo Tusquets.

CHAPTER IV

THE CREATION OF SELF-DEFENSE AND RURAL DEVELOPMENT COMMITTEES AS MECHANISMS FOR CITIZEN SECURITY IN PEASANT AND NATIVE COMMUNITIES IN PERU

Víctor Gonzáles Jáuregui

Introduction

Faced with a growing wave of citizen insecurity that constitutes a real challenge in a democratic State, the Law for the Self-Defense and Rural Development Committees, Law 31494, was enacted in Peru on July 15, 2022. This Law utilized a legal mechanism that had been employed by Peru since the 1990s to assist law enforcement and the rural patrols in areas with peasant and native settlements in their fight against the armed terrorist group Shining Path.

1.- Interventions for citizen security, internal order and national defense

One of the purposes of this law is that the aforementioned Self-Defense and Rural Development Committees carry out activities in support of **citizen security**, as well as participate in the **maintenance of internal order and national defense**. In other words, they are involved in activities that are specifically assigned by the Political Constitution of Peru to certain institutions of the Public Force. In this regard, the Constitutional Court³² has defined some specific concepts in relation to this issue and has clearly distinguished between the concepts of **national security**, characterized as the defense of the independence, sovereignty and territorial integrity of the State, i.e. the external front, whose protection is properly entrusted to the Armed Forces; and **citizen security**, understood as the preservation of peace, tranquility and security of citizens, whose protection is properly entrusted to the National Police, while the tasks of **internal order** comprise three aspects:

- a) **Public safety**: This entails the protection of life, physical and moral integrity of people, and a respect for public and private property, among others.
- b) **Stability of the political organization**: This refers to the maintenance of tranquility, quiet and public peace, as well as respect for the legitimate public authority.
- c) **Safeguarding of essential public facilities and services**: This includes public buildings and facilities that cover vital and primary needs of the community, such as water and electricity, among others.

This conceptual framework is reinforced when the aforementioned Constitutional Court stated that, "[...] **Citizen security** can be defined as a protection provided by the State, but constructed through society's collaboration, so that certain rights

³² Constitutional Court, Case No. 00002-2008-PI/TC, constitutional review, ruling on the merits dated September 9, 2009.

belonging to citizens can be preserved in the face of situations of danger or threat, or redressed in the event of violation or disregard"(unofficial translation)³³.

At a regional level, for the Inter-American Commission on Human Rights, **citizen security** is one of the dimensions of human security and therefore of human development, and involves the interrelation of multiple actors, conditions and factors, including the history and structure of the State and society; government policies and programs; the enforcement of economic, social and cultural rights; and the current regional and international scenario. **The concept of citizen security is the most appropriate for addressing the problems of crime and violence from a human rights perspective, rather than the concepts of "national security", "human security", "internal security" or "public order"**. This concept drifts peacefully towards an approach focused on building higher levels of democratic citizenship and with human beings as the main objective of policies, as opposed to those that seek to maintain the security of the State or a particular political order. From a human rights perspective, citizen security contemplates the rights to which all members of a society are entitled to, so that they can go about their daily lives with the lowest possible level of threats to their personal integrity and with the enjoyment of their civic rights and property. In turn, citizen security problems refer to the generalization of a situation in which the State fails to fulfill, in whole or in part, its function of providing protection against crime and social violence, which means a serious disruption of the basic relationship between those ruling and those being ruled³⁴.

In this sense, the Self-Defense and Rural Development Committees, as civil, peaceful and democratic organizations spontaneously and freely emerged from the population for self-defense activities of their community against infiltration and terrorist attacks, violence generated by illicit drug trafficking and crimes related to citizen insecurity; and as support to the National Police and the Armed Forces in their peace-keeping and security tasks, and may also acquire, by purchase or donation by the State or private individuals, weapons for civilian use authorized by the Ministry of Defense itself, cannot be legitimate organizations created to make up for the shortcomings of the State in its deficient public policies on citizen security, nor can they be instituted in parallel to the Public Force, made up of the Armed Forces and the National Police, which have a constitutional recognition that empowers them to use force in certain areas where common or organized crime and violence are generated. The inadequacies of a precarious State, which cannot fully comply with its duty to protect the fundamental rights of the people, cannot be an excuse to create permanent civilian organizations, pretending to delegate to them the power to use force, the use of violence, the use of weapons and the prosecution of crime.

The Constitution uses the concept of internal order to assign responsibilities to the Armed Forces and the National Police, which is why it empowers them to use force through Legislative Decree 1095, a norm with the legal rank of a law, which

³³ Constitutional Court, Case No. 05994-2005 -HC/TC, habeas corpus proceeding, published May 25, 2007, FJ 14-15.

³⁴ Inter-American Commission on Human Rights, Report on Citizen Security and Human Rights, IACHR/OAS, December 31, 2009, available at www.cidh.oas.org, accessed July 25, 2022.

establishes rules for the employment and use of force by the Armed Forces in the national territory, and Legislative Decree 1186, which regulates the use of force by the National Police, which regulates the use of force by the National Police, i.e. specific norms that do not include in any way the Self-Defense and Rural Development Committees and consequently these organizations do not have the legal framework to employ or use force and even less to use arms.

At this point, it should be pointed out that Article III of the Preliminary Title of Legislative Decree 1267, Law of the National Police, establishes that the police function is exercised as a public force of the State and in its compliance, it guarantees, maintains and reestablishes internal order and citizen security, and also states that the police function is materialized through the execution of the police service, and that police work requires specialized knowledge and skill that will guarantee the excellence of the service provided. Law 31494, furthermore, states that several of the functions that correspond to the National Police are also assigned to the Self-Defense and Rural Development Committees, that is to say, to people who do not have any type of training or specialized knowledge.

Article V, of the same Preliminary Title, defines the **Public Force** as an attribute of the State, exercised by the National Police of Peru, which enables the use of legitimate force in a manner in the fulfillment of its purpose, for the preservation of internal order and to guarantee the functioning of the powers of the State within the constitutional order. It is exercised with full respect for fundamental rights and within the framework of the rules on the matter, this exercise of the Public Force also concerns the Armed Forces, when the Executive Power issues Supreme Decrees, in attribution of Article 137 of the Constitution, and declares a state of emergency delegating the control of internal order to the Armed Forces or to the National Police of Peru; in cases where members of the Armed Forces act in support of the Peruvian National Police, they assume the role of Law Enforcement Officials and shall act within the parameters of International Human Rights Law, the Code of Conduct for Law Enforcement Officials and the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials .

Consequently, the armed forces must also be trained in the handling of situations of violence where they have to use force, the lack of training or inadequate armament would not be, in the case of a jurisdictional investigation, an exoneration of individual criminal responsibility or civil liability on the part of the State.

Finally, although Article VI states that authorities, public and private entities, as well as natural and legal persons are obliged to provide support to the Peruvian National Police when circumstances so require, this does not mean the power to create organizations that replace the functions of the Peruvian National Police and overlap their operations with other types of already existing organizations that are legally responsible for community security and peace within their territory³⁵, such as the peasant patrols in the territory of the Peasant and Native Communities.

³⁵ Law 27908, Peasant Patrols Law.

2.- Separation of powers

On the other hand, regarding separation of powers and jurisdiction, the Constitutional Court has been very emphatic in pointing out that: "[...] in a democratic Rule of Law, **the legislator is subject to the limits set by the Constitution**, so they cannot lawfully adopt, in the form of law, any decision on any matter: some are forbidden and the others cannot simply follow the legislator's wishes" (unofficial translation). Therefore, it is important that the normative proposals, in general, have an adequate justification and motivation, respecting jurisdiction boundaries and the guiding role assigned to public entities. The principle of separation of powers, recognized in Article 43 of the Constitution, governs the organization of the Government of our country and establishes that the Republic of Peru is democratic, social, independent and sovereign. There is one indivisible State. Its government is unitary, representative and decentralized, and is organized according to the principle of separation of powers. In this regard, the Constitutional Court has pointed out that the aforementioned separation of powers has become an unavoidable requirement in every democratic and social State under the Rule of Law, as a guarantee for the constitutionally recognized fundamental rights.

Thus, based on the principle of separation of powers, the Constitution establishes certain exclusive and excluding faculties to each of the State's branches. Within this framework, in accordance with numeral 4 of Article 118 of the Constitution, the President of the Republic is responsible for "Ensuring the internal order and external security of the Republic" (unofficial translation).

To ratify this, Article 166 of the Constitution states that the main purpose of the Peruvian National Police is to guarantee, maintain and reestablish **internal order**. In addition, Article 175 of the Constitution establishes that **only the Armed Forces and the National Police may possess and use weapons of war**. All existing weapons, as well as those manufactured or introduced into the country, become the property of the State without trial or compensation.

3.- Peasant and Native Communities and Rural Patrols

On the other hand, article 5 of the aforementioned Law of Peasant Patrols establishes that the Peasant and Native Communities are empowered to constitute, within their territory, a single Peasant Patrol or Communal Patrol, as appropriate, which is formed and maintained by behest of the community and is subjected to a statute and the agreements between governing bodies of the community. Therefore, within a peasant and native community, two forms of organization with the same functions cannot coexist, since we would be facing an overlapping of functions, and this is occurring with the powers granted to the Self-Defense and Rural Development Committees by Law 31494³⁶.

It should be noted that the repealed Legislative Decree 741 was the first legal norm that recognized the Self-Defense Committees "as organizations of the population

³⁶ Official Communication 403-2021-PR Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que reconoce los Comités de Autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el Sistema de seguridad ciudadana, dated July 2, 2021.

that arose spontaneously and freely to develop self-defense activities for their community, prevent terrorist infiltration, defend themselves from terrorist attacks and support the Peruvian Armed Forces and National Police in peacekeeping tasks, with a **transitory** nature"(unofficial translation). At this point, we can make an approximation to the III Geneva Convention of 1949, article 4 numeral a.6, which establishes that the population of a non-occupied territory that, when the enemy approaches, spontaneously takes up arms to fight against the invading troops, without having had time to form themselves into regular armed forces, if they carry arms in sight and respect the laws and customs of war, are recognized as combatants and when they are apprehended they have the status of prisoners of war, this figure is known as **mass uprising**. Making the simile, in both cases there is spontaneity and transience to act against a threat, in one case against terrorist attacks and in the other against the invasion of the territory by an enemy State, but both are transitory and temporary organizations, in no way are they permanent in time, as it is intended with the current Law of the Self-Defense and Rural Development Committees.

For its part, the Constitutional Court states that "self-determination is the capacity of indigenous peoples to organize themselves autonomously, without political or economic interventions by third parties, and the power to apply their customary law to resolve social conflicts arising within the community, provided that in the exercise of this function the fundamental rights of third parties —of which the State is the guarantor— ,are not violated" (unofficial translation). Following this and in accordance with domestic law as well as binding international instruments for the Peruvian State, peasant and native communities and indigenous or original peoples are recognized as having the right to autonomy or self-government, which implies determining the organization of their internal affairs, as well as their self-defense³⁷.

In addition to the above, the Self-Defense and Rural Development Committees are not contemplated within the National Multisectoral Policy for National Security and Defense (2021) or the National Multisectoral Policy for Citizen Security (2022), recently issued by the Peruvian government.

Final remarks

As discussed in this chapter, it is clear that States should not create permanent civilian organizations to act in the field of citizen security, use force and also have access to weapons, when there are already specialized institutions of the Public Force to perform these tasks.

From the previous analysis, it follows that the legislative bodies of the States, when legislating on matters related to the Peasant and Native Communities, which respond to the existence of native peoples, must verify the international regulations in force and must also respect the principle of separation of powers and jurisdiction.

³⁷ Official communication 403-2021-PR Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que reconoce los Comités de Autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el Sistema de seguridad ciudadana, dated July 2, 2021.

Finally, the scope of competence of the ancestral organizations in charge of conflict resolution, security and communal peace in the Peasant and Native Communities should not be superimposed with new organizations lacking customary background and constitutional support.

CHAPTER V

COMMUNITY POLICING: EMERGING TECHNOLOGIES AND CITIZEN PARTICIPATION, THE UNRESOLVED CHALLENGE

Gustavo Mauricio Basti3n Olvera

Digital transformation within a State must have citizens as their axis with the objective of making government services more efficient and effective. The goal of this transformation is to consolidate a Digital Government that uses "digital technologies as an integrated part of government strategies" (official text)³⁸. The services offered can include education, health and even security. Therefore, it is pertinent to analyze how the concept of digital transformation can be introduced regarding citizen security policies. In particular, it is important to understand digital transformation in relation to providing police services and to community policing models, whose ultimate goal is "the exchange of social capital between the Police, other statutory and non-statutory organizations, citizens, communities and interest groups [...] This exchange relies heavily on community participation, built upon trust and confidence in, and legitimacy of, those participating" ³⁹ (official text).

One of the elements of community policing is building communication channels between the community and the police. Traditionally, these channels take the form of neighborhood committees, citizen roundtables, and councils, among others. These are mechanisms that encourage citizen participation in the design, implementation and evaluation of police strategies and serve to measure citizen confidence in the police. But how can emerging technologies contribute to more efficient processes of citizen collaboration to better implement this pillar of the community policing model?

As new technologies such as augmented reality, the Internet of Things (IoT) and facial recognition software advance, there are increasingly ripe opportunities to improve policing protocols and especially community engagement. Machine learning and IoT technologies are currently being implemented to study and identify high crime areas and times (called hotspots), helping police forces to allocate resources efficiently. This same technology has the ability to perform "crime forecasting," a procedure whereby many variables are used with algorithms to predict the occurrence of crime, allowing law enforcement to establish timely deterrent processes. By using a holistic approach to public safety, it is possible to incorporate technology to improve police services and provide the community and the police with greater tools to communicate with each other.

Of course, there are also many security risks associated with the growing technological capabilities that make people and government institutions distrustful when using these tools, but undoubtedly their benefits can be much greater than

³⁸ "United States Agency for International Development. "Digital Government Model." 2022; available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID_Digital_Government_Model.pdf

³⁹ Brewster, B., "Policing the Community Together: The Impact of Technology on Citizen Engagement."

the risks. Similarly, there are connectivity and digital divide barriers that need to be addressed, but it is necessary to make progress in the implementation of these tools while paving the road to connectivity.

Thus, there is a need to implement digital platforms for community participation, with the aim of streamlining efforts in terms of transparency and social participation in the framework of community policing models. With this in mind, the following aspects can be strengthened:

- **Reach:** by implementing it virtually, the community safety roundtables will allow for greater outreach to the community in the targeted areas.
- **Transparency:** it is possible to increase transparency in decision-making processes, in order to analyze which activities to implement as part of community policing.
- **Evidence:** the needs of citizens will be more clearly known; thus, evidence-based strategies can be implemented. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) itself recognizes that it is necessary to implement "crowdsource ideas from within their administration and society at large, as a means to achieve legitimacy and trust through higher responsiveness" (official text)⁴⁰. Citizen reports made on platforms, constitute an addition to the information that can be provided by statistical reports of investigations or complaints made on hotlines.
- **Inclusion:** through the use of digital platforms it is possible to give voice to users who otherwise would not participate in face-to-face processes due to retaliation or fear of being stigmatized by their own community.

In line with the points mentioned above, it is worth highlighting three successful cases of citizen participation through digital media that have proven to improve security issues. As it will be shown below, there are projects implemented by academia and supported by security agencies, initiatives by civil society organizations in partnership with the police, and others implemented entirely by the police.

1.-Project Foretell⁴¹:

this was an effort developed by Georgetown University in the United States and sponsored by the U.S. Department of Defense. It focused on using technology to provide foresight, based on prospective analysis, to public policy makers in security matters; enabling them to evaluate policy design and implementation. Foretell Project researchers and analysts combined historical data and forecasts to predict the possible development of various security-related issues. This provided policy makers with a more informed view of the security risks of various technological innovations.

This initiative, through Live Forecasting, succeeded in consolidating a network of people passionate about trying to understand the future of technology policy and how it will affect the lives and security of ordinary people. In the end, the

⁴⁰ Organization for Economic Cooperation and Development. "Digital Government Index." 2019; available at: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights.pdf>

⁴¹ Page, M. "Future Indices". Georgetown University. October 2020; available at: <https://doi.org/10.51593/20200093>

participants effectively predicted several deviations of security trends, so the Foretell method seems to offer an important and useful forecasting tool to improve policy making in the technology security sector.

2.-National Ugly Mugs⁴²:

is an initiative implemented by the organization of the same name in the United Kingdom, in coordination with the police and the judicial system, which seeks to facilitate access to justice for sex workers and inform them about possible clients with a history of violence against sex workers. The project uses three digital tools: i) reporting of unsafe cases; ii) subscription to alerts; and iii) client verification tool. In particular, this project has proven to be useful in linking an underrepresented group when it comes to formulating security policies with the relevant authorities, so that the authorities can know what are the main risks faced by this group and how they can address them from a gender perspective.

3.- IdeaScale⁴³:

This was an initiative implemented by the New York Police Department which, through cloud-based technology, invited the community to nominate and vote on the top issues requiring urgent police attention. The initiative was launched in six police districts and registered more than 4,000 participants. The police managed to address approximately 300 community problems. This project was also accompanied by the institution's human resources area, so that police officers could attend to these community cases within their normal workload.

These success stories illustrate how a security institution can improve citizen engagement and participation processes through technological tools. Likewise, they are examples of different types of strategic alliances in which each agency allocates technical resources to improve security levels. All of them have monitoring and evaluation strategies that allow them to analyze the impact and results they are having, in order to reflect on whether a change of strategy is necessary.

It is pertinent to analyze how to implement this type of digital community roundtables in the police. According to the World Bank⁴⁴, there are several indicators to measure how prepared a government is to implement digital transformation solutions.

Finally, some of the key indicators for proper management within police institutions are:

- **Leadership and governance:** political will is required to be able to implement innovations in policing under a strategic vision that can ensure

⁴² National Ugly Mugs. "Ending All Forms of Violence Against Sex Workers". 2022.

<https://nationaluglymugs.org/about-num/>

⁴³ IdeaScale. "Case study: New York City Police Department". 2015. <https://ideascale.com/wp-content/uploads/2015/12/NYPD-Blue.pdf>

⁴⁴ World Bank. "Digital Government Readiness Assessment (DGRA) Toolkit". April 2020; disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33674/Digital-Government-Readiness-Assessment-DGRA-Toolkit-V-31-Guidelines-for-Task-Teams.pdf?sequence=1>

resources, both financial and human, to give sustainability to the proposals. Regarding governance, it is important that institutions have the capacity to manage partnerships for the implementation of digital transformation projects. In particular, it is necessary to have a defined structure to implement the processes and to be able to follow up on the achievement of the set goals.

- **Privacy and cybersecurity:** given that the topics and information discussed in the participation platforms with a focus on security are of a sensitive nature, there must be standards for handling personal data, as well as cybersecurity tools fully in use, to provide confidence to users when participating in online activities.
- **Normative framework:** it is necessary to update the legal framework for police actions. As the world transitions to an increasingly digital society, the rules that dictate how public safety can be improved become increasingly complex. These rules often take the form of regulations or public policies, which lawmakers develop based on their understanding of the short-, medium- and long-term consequences. Therefore, to increase the likelihood that legislators will see the importance of incorporating the use of new technologies in policing, it is necessary for subject matter experts to discuss and forecast the evolution of the challenge at hand and the potential consequences of implementing such regulations and public policies.

From this perspective, and considering the three success stories mentioned above, security institutions can move from being entities with unidirectional communication channels that only give orders to citizens, to being open, transparent and trustworthy institutions, in which the community can design more efficient and effective programs hand in hand with the police.

CHAPTER VI

“THE ROLE OF THE POLICE MEDIATOR IN STRATEGIC SCENARIOS OF RECONCILIATION”

Gladys Solarte Mancipe

This project follows the perspective of the National Police of Colombia and utilizes their experience as mediators—as part of a context of protection and reconciliation in a post-conflict scenario— following the signing of the Peace Agreement between ex-combatants and the Colombian State, with the aim of building a democratic community and consolidating the institutional legitimacy of the police force.

A MEDIATION-ORIENTED PERSPECTIVE AT MICRO LEVELS OF SOCIETY

Mediation will never be static, it is always progressive, changing, always under constant construction towards structures that are interlinked in the midst of divided societies, that can be polarized by different types of internal conflicts and that for years coexist in a narrow geographical region, sustaining and feeding that polarization. Therefore, **preventive** mediation is the type of mediation that the police must take into account to face those old cycles of micro hatred, macro differences and always focus on common issues, on social goals, and shared interests.

Achieving social goals requires management from within the institutions, working intimately with mediation as a catalyst taking into account micro relationships, micro situations and micro conflicts that allow to analyze, conceptualize, organize and plan practical and participatory ideas, by the police mediator, as preventive mediation. With proper mediation it is possible to reach a true reconciliation, an essential ingredient of any peaceful and peace-fostering society.

True mediation is a long process, which requires the participatory will of the parties, but it also requires hard work to prepare the parties involved, preparation that starts with having an intimate knowledge of the social context by an expert police mediator whose knowledge allows for discovering new spaces for dialogue, reaching agreements and honoring them in micro social spaces, with specific social roles⁴⁵ and, rather than being exhaustive, this knowledge is an approximation to the strengths that a police mediator must have in their community to have find points of convergence during the mediation:

The mediator as explorer: the mediator must know their terrain, its needs, characteristics, cyclical or permanent crimes, as well as be able to identify the vulnerable population or the population at risk, especially the ones who act as leaders since those leaders can accompany the mediator in the conciliatory dialogues.

⁴⁵ Lederach Jean Paul, 1998. Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas Building Peace Sustainable Reconciliation in Divided Societies, taken from Mitchell 1993.

The mediator as summoner: the mediator must summon the community, its youth, leaders, businessmen, housewives, shopkeepers, and peacekeepers in order to neutralize conflicts and promote mediation. To this end, they must participate in security councils for prevention and maintenance of public order, participate in meetings with civil authorities that have an important role in society, such as the attorney general's office, government secretariats, and ombudsmen's offices.

The mediator as dialogue-promoter: studies the parties in conflict, their needs and summons a dialogue within each group, identifying problems and potential agreements, preventing the parties from radicalizing in order to take advantage of the negotiation in a unilateral way: mediation seeks the balance of the parties.

The mediator as separator: the mediator helps those who promote situations of violence to disengage from the center of the conflict and agree to a dialogue through mediation mechanisms.

The mediator as unifier: the mediator finds common issues, interests, values and goals that can lead to solutions for the parties.

The mediator as enabler: the mediator develops skills and abilities necessary to prevent more people from entering the radical zone of conflict and discovers common values for mutually acceptable, common, and sustainable solutions.

The mediator as facilitator: during meetings, face-to-face dialogue tables between adversaries or other approaches, the mediator facilitates dialogue, interpreting positions, making agreements reachable and ensuring that the parties accept them and commit to respect them.

The mediator as guarantor: the mediator guarantees, with the help of the community and local peacekeepers, that the adversaries do not demand excessive perks for entering into a mediation process and ensures compliance with the agreements, so it is important that these are achievable, feasible and sustainable.

The mediator as supervisor: the mediator reassures the adversaries there will be a full compliance of the terms of the agreement by one party or the other, or regarding motivations or situations that may lead to non-compliance.

The mediator as negotiator: the mediator takes long-term actions to change situations, stereotypes and negative images that keep the adversaries in opposing zones while building new relationships from the divisions that still exist.

Aside from these roles, there are also four core principles recommended by the ICRC⁴⁶ for social mediators:

Principle 1 Neutral and independent approach: ensuring an impartial analysis and an equal protection of the parties without any type of discrimination.

Principle 2 Dialogue and trust: the mediator creates spaces for dialogue with the parties which, if possible, includes authorities and —I would say— peacekeepers, building trust in the dialogues and confidentiality for the handling of information.

Principle 3 Multidimensional approach: mediation strategies must have an analysis of the problems, i.e., studying causes and consequences, which allows the mediator to list and prioritize serious or risky situations.

⁴⁶ International Committee of the Red Cross (ICRC) 2008.

Principle 4 Assessment of results and impact: the mediator must be able to compile the lessons learned, following professional standards and ethical principles, accompanied by a system of constant monitoring and evaluation.

RESOURCES APPLICABLE BY A MEDIATOR IN RECONCILIATION SCENARIOS

Historically, society has always used far more resources for war than for peace. Without investing resources, reconciliation will always be an elusive and distant ideal. There are two stable, feasible and sustainable pillars regarding resources in a society: **Socioeconomic** and **Sociocultural**⁴⁷.

The **socioeconomic** pillar requires an investment of monetary resources and disbursement of funds for social investment, resources that should be managed and received by governmental entities involved in the reconciliation process, with the participation of the mediator in a scouting role, proposing, according to the needs of the population, investment categories in training, education, sports, health, for social mediation purposes.

As for the **sociocultural** pillar, it includes the human capital, people's cultural traditions and ancestral knowledge; it is of outmost importance in a mediation scenario because it enables changing people's vision, since rather than asking for resources, people become aware that they themselves are the resources and not only the recipients of them. Multiplying ancestral and cultural knowledge opens spaces and capacities to generate wealth.

However, transformations alone do not help to resolve prolonged or deep conflicts; it is necessary to contemplate forms of restorative justice, which have less to do with the logic of crime and punishment and more with dialogue and fair rules for all. The police mediator in a community becomes a community facilitator⁴⁸ to transform a violent culture into strategic peace scenarios, participating in the four pillars of society: **education, health, art and sports**.

Education: promoting multicultural scenarios, scheduling talks and conferences with emphasis on cooperation among students and cooperation with the police on issues inherent to security in society, holding meetings in parks or green areas where environmental protection can be taught or encouraged, which strengthens non-violent coexistence.

Health: promote and participate in health-centered days that the police carry out in areas that have trouble accessing basic services, or implement talks in schools and cultural centers to prevent drug use and unwanted pregnancies through works of art, puppets, clowns, etc., engaging society at large to repeat these lessons for other population groups.

Art: facilitate the coexistence of youth and children in conflict zones, for example organizing a children's choir for neighborhood or community religious services, music courses to organize a musical band, or teaching children how to play music

⁴⁷ Lederach Jean Paul, 1998. Construyendo la paz Recursos hacer que la paz sea posible. Building Resources to Make Peace Possible.

⁴⁸ Community Facilitators Project –Project financed by the World Bank.

to organize a musical band or to teach how to do peace murals in areas with invisible frontiers.

Sport: it is an activity that helps to heal physical, psychological and emotional wounds experienced by people in conflict zones by offering dynamics of non-violent coexistence, recognizing and respecting differences, competitions and even accepting adverse results. Promoting sports among the elderly, children and young people in a quadrant and then organizing competitions and awards from the community allows the police mediator to get to know the community closely and generates cooperative ties in terms of security.

CASE STUDY OF A LOCAL PEACE MEDIATOR AND HIS EXPERIENCES IN THE CONTEXT OF RECONCILIATION

A very good example of a reconciliation scenario that lead to a reasonable mediation is exposed by Jean Paul Lederach in his book "Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies".

He was on the east coast of Nicaragua, working in mediation with an indigenous movement called Yatama, which had experienced decades of war and violence under the Sandinista government and was therefore reluctant and distrustful of mediation.

The religious-based mediation team invited this indigenous movement to participate in conciliatory dialogues to explain an agreement made with the Sandinistas. Always as part of the greeting and introduction they used to read Psalm 85, which narrates the return of the people to their land and the coexistence in peace, in which verse 10 reads "mercy and truth are met together; righteousness and peace have kissed each other" (official text, King James Version).

Lederach deeply analyzed this scripture to see how mediators and participants understood it and how they engaged with concepts such as: **truth, mercy, justice and peace**, asking each participant to share whatever synonyms they could visualize when listening to each of these concepts, always in the context of conflict mediation.

They began with **truth**: honesty, clarity, responsibility and vulnerability, concluding that the truth is to see each other as they are, but that truth alone would leave them naked, vulnerable and despicable, explained one of the participants.

Mercy was then associated to words such as compassion, forgiveness, acceptance, new beginning, without mercy it would not be possible to heal wounds which in turn leads to restoration and closure.

Then came **justice**, associated to words such as equal opportunities, rectifying errors, without justice fragmentation persists and festers.

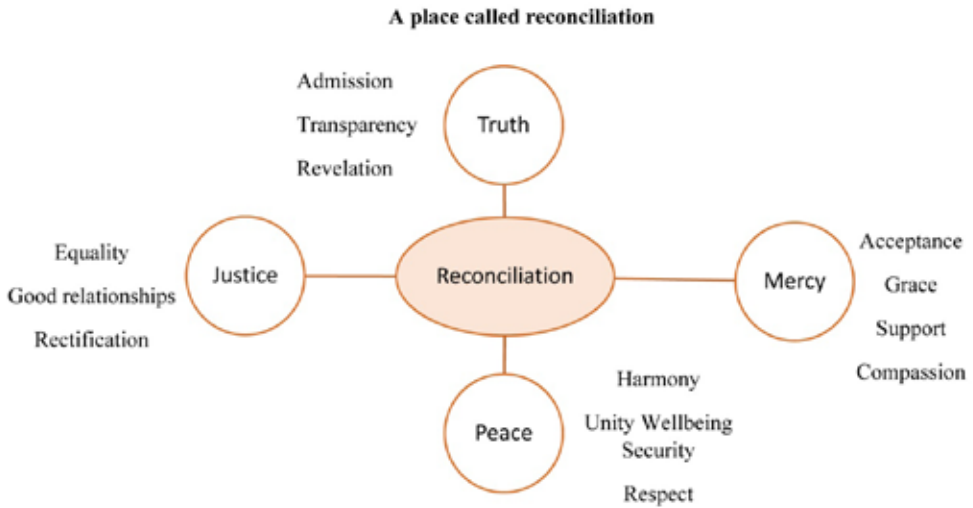
Finally, with the word **peace** came qualifiers such as harmony, unity, wellbeing, the idea that peace is not reserved for a select few, but it would rather benefit everyone.

Facing these words⁴⁹, someone concluded that the place in which **truth, mercy, justice and peace** converged would be **reconciliation**, understood as a social

⁴⁹ Taken from the book: Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Jean Paul Lederach.

space where, thanks to the mediator, people who may have conflicting, prejudiced and fragmented ideals, interests, desires, social scales, thoughts and needs coincide in an articulated encounter of true reconciliation.

As we have seen, these approaches can lead to a reform or reorganization of the national police through the training of police mediators to design, implement and execute institutional peace-building actions, and creating structures that allow a society to design its own reconciliation mechanisms.



CHAPTER VII

THE “*CENTRAL DEL OJO*” (Province of Santa Fe, Argentina) Experiences and lessons learned on information-based urban policing

Eduardo E. Estévez and Ayelén Ferrari

Introduction

The province of Santa Fe, Argentina, recorded during the past decade a significant increase in crime, particularly intentional homicides (with a rate of 13.7 per 100 thousand inhabitants in 2014)⁵⁰, all of this in the context of increasing violence committed by criminal gangs linked to drug trafficking.

One of the strategies promoted by the provincial government to address this problem focused on criminal analysis⁵¹. In the Ministry of Security of the province, this responsibility fell on the Secretariat of Analysis and Articulation of Processes (Spanish acronym SAAP) which, among the missions assigned to it by Decree No. 298 of 2015, highlighted that of “Understanding the comprehensive management of information for decision-making in security matters” (unofficial translation). Based on this, the Ministry’s planning foresaw the establishment of a Central that would analyze and process police data and other relevant available sources, to assign meaning to them with the aim of facilitating police prevention. This initiative constituted one of the main horizons during the 2016-2019 government administration, which was framed in a police reform that proposed to address security in a comprehensive manner. This was embodied in the *Central del OJO*, inaugurated on July 21, 2017 under a democratic government.

One of the program’s long-term objectives was to arbitrate and promote the institutionalization of new ways of working in the police field, which would be based on prevention-oriented information, which in turn would be protocolized —not only to ensure a better performance but also to provide doctrinal support to the actions of police officers— and, last but not least, make sure the mechanisms used were sustainable over time.

Thus, the *Central del OJO* became one of the central axes of the new prevention-oriented paradigm in the context of citizen security, based on two fundamental dimensions: the permanent and real time analysis of crime maps and violence

⁵⁰ See Ministerio Público de la Acusación —Ministerio de Seguridad, “Informe sobre Homicidios Provincia de Santa Fe 2019” (Homicide Report Province of Santa Fe 2019); available at: https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw5fbe72e9058c5_63_Informe%20de%20Homicidios%20%7C%20Provincia%20de%20Santa%20Fe%20%7C%202019.pdf

⁵¹ This should be understood as “The qualitative and quantitative study of crime and law enforcement information in combination with socio-demographic and spatial factors to apprehend criminals, prevent crime, reduce disorder, and evaluate organizational procedures” (official text). Rachel Boba Santos, “Introductory Guide to Crime Analysis and Mapping,” Report to the Office of Community Oriented Policing Services (2001), p. 9

indicators at a provincial level; and, the intelligent positioning of police activity, focusing on prevention. To this end, the integration of technologies to support security strategies was promoted, which would result in the creation of a solid and permanently updated information system with access to multiple databases. Added to the former, there was a system for evaluation, commonly known as "accountability", which made it possible to examine what had been done and to make the necessary adjustments for better practices.

The purpose of this text is to go over this experience of information-based urban policing⁵².

1.- Context of the Police Reform

To put it briefly, the main measures taken by the provincial government to address the growing and pressing crime situation included the enactment of a new Police Personnel Law in 2006, the creation of the Ministry of Security in 2007, the issuance of the document "Bases for a Democratic Security" and the enactment of the Security Emergency Law (Law No. 13,297) in 2012 promoting the decentralization and regionalization of the security service as well as the specialization and professionalization of personnel⁵³, and in 2015 the establishment of the Democratic Security Plan. Thus, progress was made through a structural reform of the provincial police, creating the Investigation Police (PDI), the Tactical Action Police (PAT), the Community Police, and the Road Safety Police. On the other hand, in 2013, the program "Vínculos para la Prevención Social de la Violencia y el Delito en Gobiernos Locales" (Links for the Social Prevention of Violence and Crime in Local Governments) was launched. At the same time, in 2014 the implementation of the new accusatory criminal procedure system was approved by a provincial law.

For the 2016-2019 management period, the provincial Ministry of Security set three strategic goals: to achieve the consistency and systematization of a set of elements that make the basis of Security; to implement new strategies and models for crime prevention and emergency care; and to break cycles of urban violence. There were also objectives specifically linked to criminal analysis: to create general and specific diagnoses that could support planning and decision-making in a well-founded and scientific manner; to promote the integration of technologies to support security strategies; and to exercise comprehensive and exhaustive control over the police. The institutional landscape and problems encountered by the Ministry of Security staff, when it began its work in 2016, included significant objective and subjective insecurity levels, the lack of a comprehensive approach based on citizen security, the lack of adequate political and technical controls over the police —which was marked by strong dissatisfaction over high levels of

⁵² This text was created using the following work as a reference: Eduardo E. Estévez, "La Central del Ojo: Policiamiento Urbano Basado en Conocimiento, Provincia de Santa Fe" (Paper presented at SmartActiva 2017, Fair, Congress and Techno on Cities, Governments, Environment, Energy and Smart Grids, C.A. de Buenos Aires, Argentina, November 2, 2017).

⁵³ See; "El Gobierno Anunció una Reestructuración de la Policía", La Capital, November 21, 2012, <https://www.lacapital.com.ar/policiales/el-gobierno-anuncio-una-reestructuracion-la-policia-n373561.html>.

corruption—, neglect of citizens in terms of prevention, unused technical capacities and a dysfunctional organizational and operational structure.

In terms of criminal analysis, the inherited situation was no less challenging. Crime statistics were not centralized, lacked systematization and did not assist police decision-making or support ministerial policies. Likewise, police offices did not take all citizen complaints and there was a limited capacity for spatial analysis of crime (GIS) without a provincial scope while there was little use of data from the 911 Emergency Center, and no coordination with other sources of information.

Another relevant legacy was the creation in 2014 of the Process Analysis Central (Spanish acronym CENAP) in the Secretariat of Analysis and Articulation of Inter-ministerial Processes of the Ministry of Government and State Reform⁵⁴, immediate precursors of the SAAP and the *Central del OJO*.

To recap, one of the main omissions of the police reform process in the province was, and still is today, the lack of a comprehensive legal framework on citizen security and policing that supports a paradigm shift, which is a crucial tool for security policy⁵⁵. In terms of process, police reform in the province observed the following characteristic: "the accumulation and combination of new and old elements that was consolidating various identifiable layers, and that expressed responses to various problems at different times and with different results"⁵⁶ (unofficial translation).

2.- Conceptual groundworks

In Latin America, during the 1990s, a new way of conceiving the issue of security and new ways of implementing public security policies emerged under the paradigm of the so-called "citizen security"⁵⁷.

The initiatives proposed in the Security Management Plan 2015-2019, among which the *Central del OJO* was an integral part, marked a shift from a reactive paradigm to a preventive one that follows a citizen security perspective. In the words of the then governor, Miguel Lifschitz: "With this work we have achieved a total change in the policing paradigm"(unofficial translation)⁵⁸. In relation to this, it is important to highlight the relevance of the "preventive paradigm".

In relation to the former, Lifschitz emphasizes the importance of observing local processes and interactions with the aim of evaluating and reflecting on the means used to make police reforms effective and disbelieving linear, pre-established and

⁵⁴ See; CENAP, Memoria Institucional 2014-2015 (Rosario: Central de Análisis de Procesos, Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2015).

⁵⁵ Eduardo Estevez and Pedro Favorito, "Police Reform in Santa Fe, Argentina: Contexts, Oscillations and Challenges of the Process," *Journal of International Security Studies* 6, no. 1 (2020), pp. 151-152

⁵⁶ *Ibidem*, p. 151.

⁵⁷ Pedro Favorito and Ayelén Ferrari, Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. The Experience of the Province of Santa Fe (2015-2019). Monograph (FLACSO Argentina: June 2020), p. 8.

⁵⁸ "Lifschitz toured in Rosario the progress of the South Police Station," Santa Fe Government News Portal, November 7, 2019; available in Spanish at; <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/266729/>.

inflexible reform processes that ignore the complex initial conditions of the police areas to be reformed in the first place⁵⁹.

This paradigm is based on a consensus around the need for data that reflects the situation in terms of crime and violence as well as valid and reliable information to support the development of public policies. Thus, the *Central del OJO* was based on an initiative that aimed to introduce new forms of evidence and information-based policing.

In other words, the establishment of the *Central del OJO* entailed the consolidation of a renewed interrelation between security policies, policing modalities (police action), and the application of technologies in order to impact on situations of insecurity and criminal violence, and also on institutional cultures and practices⁶⁰. This is directly linked to a multi-causal analysis of crime and violence, which is another feature of the citizen security paradigm.

Finally, it is worth mentioning the innovative policies promoting comprehensive interventions, involving multi-agency actions, and seeking to ensure the participation of a plurality of social actors in the collaborative achievement of security.

3.- Characteristics of the initiative

The objectives contemplated for the SAAP included the following:

2.3. To centralize all criminal information and statistics, administered in a ministerial agency, to be used for police operational deployment throughout the province.

2.4. To review the current criteria and modalities of police work in the territory in order to make them uniform and seek to optimize the use of logistical resources and personnel in the Santa Fe Police⁶¹.

This is closely linked to one of the central objectives for the establishment of the *Central del OJO* in particular the permanent and real-time analysis of crime data and indicators of violence and insecurity at a provincial level, which could function as a orderly guide for police activity. This is mainly motivated by the fact that police sources of information were dispersed and fragmented, without homogeneous capacities for the production of information for decision making, as well as for guiding security policies and police crime prevention strategies.

The implementation of the *Central del OJO*, in charge of the SAAP, included — apart from being a bet on infrastructure, which combined the refurbishment of a key institutional space with symbolic relevance, since it belonged to the building of the former Police Headquarters and where a great part of the ministerial structure with headquarters in Rosario is currently located— state-of-the-art technological investment and a novel methodology for the selection of police personnel that took

⁵⁹ Eduardo Estevez and Pedro Favorito, "Mutations of Police Reform in the Province of Santa Fe. Legacies, Institutions and Policies in the Argentine Experience," in *Los Desafíos de la Policía en la Historia Contemporánea*, eds. Adolfo Cueto-Rodríguez and Sergio Vaquero Martínez (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2022, forthcoming), p. 10.

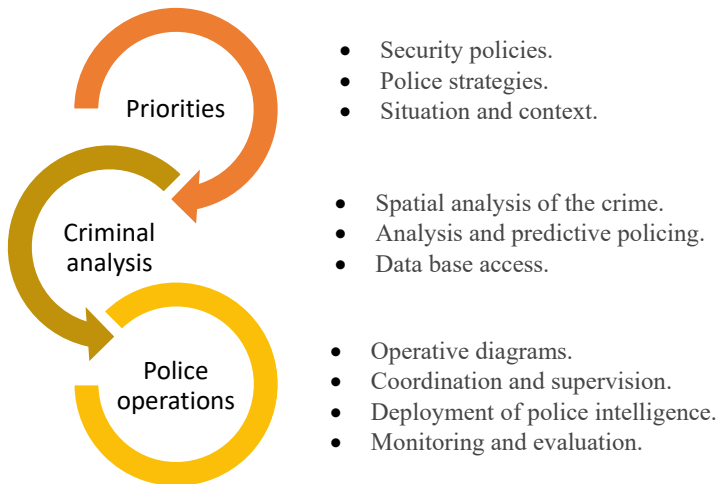
⁶⁰ Favorito and Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, p. 21.

⁶¹ SAAP, *Plan de Trabajo Anual 2017* (Rosario: Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2017).

into account unimpeachable conduct and academic background —university and other— relevant for the jobs. Similarly, training was designed through a three-level academic offer, and progress was also made in the creation of a specific university academic proposal for police personnel, but this however did not materialize.

In addition, during the implementation stage, a work methodology was promoted in eight thematic commissions, among which the following stood out: creation of handbooks, doctrine, protocols, procedures, flow charts and process diagrams; study of mechanisms for emergency management; management of security related information and communication; development of a policing-cycle model; determination of working hypotheses and possible scenarios.

Finally, in February 2019, once the implementation stage was completed, the creation and organizational structure of the *Central del OJO* was institutionalized by Decree No. 0224 as the *Central del OJO* General Directorate, under the functional dependence of the Secretariat of Public Security and administrative dependence of the Police Headquarters. Thus, the Central Operational Criminal Information Center (Spanish acronym CICO)⁶², the police component of the *Central*, had two complementary functional areas: a Criminal Analysis Office (GACrim), in charge of systematizing and processing data from multiple sources for the elaboration of operational guidelines, and an Operational Command and Control Center (CeCCOp), in charge of its execution and monitoring. The following chart summarizes both the concept and the functionalities that interacted in the CICO.



Another novel issue to highlight was the mixed civilian-police work mode implemented in the *Central del OJO*, which followed the CICO being

⁶² For the technical validation of the processes of the Central de Información Criminal Operativa (CICO) during the implementation stage, a series of Needs Assessment Workshops were organized with the expert advice of Gastón Pezzuchi, current Superintendent of Criminal Analysis of the Ministry of Security of the Province of Buenos Aires, Argentina.

complemented by the Thematic Analysis Central Office (CAT), and creating a team of civilian analysts who worked jointly with the police.

4.- Information and technology management model

Ideally, the government is aware of the need for police information sources to have homogeneous information production capacities for decision making. However, one of the difficulties observed in the preliminary institutional diagnosis—which gave rise to the 2015 Management Plan—was that in the province of Santa Fe information sources were dispersed and fragmented. Likewise, the lack of a police operations center in the Police of the Province with the capacity to act permanently 24 hours a day was also observed.

Consequently, the *Central del OJO* was proposed as a new space for innovation in the ministerial and police spheres, which sought the union between information and technology, arguing that "Quality information is the basic input for the operation of this new model" (unofficial translation)⁶³ since information constitutes the raw material for the daily work of criminal analysts. In this sense, the Visual Analysis Room was set up as a component part of the *Central*, equipped with specific software to provide analytical support to criminal investigations, including those of greater or significant complexity, according to a specific and well-founded request made by the competent judicial authority in the framework of specific cases under their jurisdiction; as well as to provide operational analytical support in cases of ongoing crimes in which the provincial police forces were working. This was carried out by collecting, compiling and consolidating data for a centralized view for its corresponding analysis, making possible the fusion of information, collaboration and intelligence sharing, providing access controls to critical information.

Among the results of the "intelligent security" of the *Central del OJO*, we can mention the contributions to the Intelligent or Information-Oriented Patrolling, which was applied to the new patrol cars equipped with technology to process data and interoperate with information systems, for example with the vehicle license plate reading system and the information produced by the implementation of the *Central*. The latter were designed and implemented within the framework of the Urban Crime Prevention Plan in Layers (P3DUC) in the large urban centers of the province, associated with the reactive response provided by the 911 Emergency Center and the operational planning for police prevention.

By focusing on the monitoring and evaluation of projects as a key element in the public policy management cycle, we can see how the use of technology applied to analysis translates into the possibility of measuring results and impact (accountability) when evaluating security policies, and police operational planning guided by information and police performance. A concrete example of this was the Hot Spots Program, which will be explained in the next section.

⁶³ H. Lascano, "Habilitan el OJO: La Nueva Central de Información para el Control del Delito", La Capital, July 18, 2017; available at: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/habilitan-el-ojo-la-nueva-central-informacion-el-control-del-delito-n1435308.html>

5.- The Hot Spots Program

Progress was made in predictive analytics linked to GIS georeferencing techniques in order to map hot spots to predict spatial patterns of crime. This approach known as "hot spot policing" was promoted with support from the Inter-American Development Bank (IDB) and the Ministry of Security of Argentina between 2017 and 2018. The project "Argentina: Hotspot Policing Experiment", led by Spencer Chainey (Department of Security and Crime Scene, University College London), was implemented in the city of Santa Fe capital, as well as in the cities of Morón, Tres de Febrero and La Plata, Province of Buenos Aires. Given the close link between this initiative and the competencies of the *Central del OJO*, a team of civilian and police officers with experience in georeferencing analysis was formed to implement this internationally validated methodology in the aforementioned city. From the analysis of the robbery and theft data, street segments were identified in each city that cumulatively accounted for 25% of all robberies and thefts. In these statistically significant hot spots a patrol was implemented though positioning a pair of pedestrian police officers who knew the city and who were assigned patrol routes traced by researchers. All cities showed some decrease in robberies and thefts, although they were only significant in certain cities and during certain time periods during the six-month intervention. The evaluation of these results revealed that the different levels of impact depended on the project management of each area⁶⁴.

Following this experience, the *Central del OJO* designed and implemented in 2018 the "Focalized Pedestrian Patrol Program", a pilot project in neighborhoods of the city of Rosario, based on similar methodologies for the operational deployment of the Community Police of the province.

Final remarks

In the Latin American context, while new citizen security practices were promoted, there was also a questioning of the traditional regulatory framework, organization, roles and practices of the police⁶⁵. In the province of Santa Fe, however, even though governments of different political leanings over the last 25 years have undertaken changes, they did not sustain deep police reforms over time and a political agreement was never reached to modify the regulatory framework needed to modernize security and the police, and to promote an agreed reform framed in a larger citizen security policy⁶⁶. Thus, there are weaknesses at the moment of designing and implementing public policies that can be sustainable over time when it comes to facing the need to achieve a State policy on security that is not subject to the ups and downs of the administration in power.

Likewise, long-term planning cannot leave career plans for personnel to chance, this should include ongoing refresher courses for police officers, a key aspect of police reform and closely related to the management and technology model, since

⁶⁴ Spencer P. Chainey, et al., "An Evaluation of a Hot Spot Policing Programme in Four Argentinian Cities", *The Police Journal* (2022): 0032258X221079019.

⁶⁵ Favorito and Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, p. 12.

⁶⁶ Estévez and Favorito, "Mutaciones de la Reforma", p. 9.

it should not be forgotten that it is the analyst who adds value to the information to make it a useful input for decision making within the framework of a preventive paradigm in security.

The initiatives discussed in these text combine elements of public policy planning, police prevention strategies, criminal analysis and other analysis techniques (in some cases predictive), new applied technologies, police operability, and evaluation of results. There are also proven results that demonstrate that **information-based policing contributes to crime prevention**. However, it is safe to say that security policies require a comprehensive approach focused on violence prevention and social inclusion of marginalized communities⁶⁷. Criminal analysis alone is not enough to have an impact on crime reduction; it is essential that police strategies aimed at this purpose make use of the products of such criminal analysis in their design and implementation⁶⁸. And the political support to achieve this requires the definition of a citizen security policy at the highest level.

Moreover, citizen security should be addressed from a multi-agency approach, in collaboration with multiple actors willing to manage projects related to the promotion of infrastructure works, social development and the promotion of decent job opportunities. Otherwise, the long-awaited reform will turn into an oscillating tower of Babel, in constant danger of collapsing.

The situation of criminal violence and narco-criminality in the province of Santa Fe remains today one of the most pressing problems, despite the reform efforts, the drop in homicide rates in 2017 and 2019, and the observed counter-measures⁶⁹. Although it may seem futile to recall it, insecurity does not distinguish social classes, however, it is the responsibility of the State to ensure that all citizens have access to a decent life, and in this, is a measure of security.

⁶⁷ Estevez and Favorito, "Mutations of Reform," p. 17.

⁶⁸ Rachel Boba Santos, "The Effectiveness of Crime Analysis for Crime Reduction: Cure or Diagnosis?", *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, no. 2 (2014), pp. 147-168.

⁶⁹ For an updated reading of the crime and drug trafficking situation in the city of Rosario, the main city in the province of Santa Fe, see Ariel Larroude, "Un Sueño de Paz" Aproximación a la Violencia Narco en la Ciudad de Rosario, *Observatorio de Política Criminal*, accessed June 7, 2022, https://www.academia.edu/80840747/ROSARIO_UN_SUE%C3%91O_DE_PAZ. Also see H. Lascano, "De Rosario Sangra hasta Hoy, Cinco Años de una Deuda del Estado que no Cede," *La Capital*, October 27, 2021, <https://www.lacapital.com.ar/policiales/de-rosario-sangra-hoy-cinco-anos-una-deuda-del-estado-que-no-cede-n2697452.html>.

CHAPTER VIII

SECURITY CHALLENGES IN A DEMOCRATIC STATE UNDER THE RULE OF LAW (PERUVIAN CASE)

Luis Antonio Rocca Erquiaga

There are situations of internal violence that do not constitute armed conflicts. Latin American States are confronted with a worrying panorama of insecurity that has reached unprecedented figures in terms of victims and crimes in recent years. There are countless situations of collective violence that do not reach the level of intensity of an armed conflict, such as drug trafficking, organized crime, gangs or violent social protests, which challenge the reactive capacities of States to reestablish internal order within a framework of respect for human rights. The knowledge and internal implementation of international parameters on the use of public force is indispensable for any State that aspires to guarantee the security of its citizens without abdicating its obligations in terms of respect for fundamental rights.

1.- Adapting the legal system to a new global and regional reality

The enormous challenges facing the contemporary world, as a result of the evident political, economic and social changes in the West and its relationship with the rest of the world, have been increased by dangerous threats from nature, such as climate change and the coronavirus pandemic. These phenomena are reconfiguring the traditional roles of institutions within the Rule of Law in Western democracies.

Thus, the military and police functions have also been the subject of in-depth analysis and proposals as to the way in which they should be exercised, and this raises the question of how must the legal system adapt in the face of this new reality.

The current regulations in Latin America, mainly in Peru, lack effective dispositions tackling public security forces and can be seen when an arrest is made *in flagrante delicto*. When the accused is placed at the disposal of the Public Prosecutor's Office, it usually happens that the Judicial Power determines the release of the alleged offender due to procedural technicalities. This results in a significant loss of authority on the part of the public force, generating—in most cases—reoffending. Hence, there is a procedural structural vacuum that requires and refers to an important and urgent modernization.

On the other hand, it is necessary to visualize and individualize some sociocultural manifestations specific to each region in its geopolitical analysis, since each region presents innumerable manifestations of unique cultural behavior that examines and draws attention to certain procedures by the public force.

In this context, Peru, Bolivia and Colombia are the main producers of coca leaf (cocalero sources) and in the elaboration of cocaine hydrochloride which follows a

long elaboration process that often entails the corruption of State officials and the same public forces in charge of eradicating its cultivation, processing, distribution and consumption, and that ends by reaching the European and American market or even the national market, as in the case of Peru, which has become a consumer as well.

The public security forces in Latin America have a causal link with the Armed Forces, which constitutes a phenomenon that should be limited in order to have a security force that can act with independence in their jurisdictions to guarantee people's rights and the Rule of Law in a democracy. Therefore, public security forces must have an independent management and without influences from the military sphere. The structural and territorial organizations of the security forces are often a literal replica of military structures, which contrasts with its institutional vision and mission, and creates a spirit of militarized conduct in State agents who are should have a differentiated approach when it comes to the management of social conflicts.

Another factor that deserves attention is the institutional limitation to comply with its fundamental mission of guaranteeing and reestablishing the Rule of Law, visualizing a high component of closure of mining operational activities due to claims, demonstrations, strikes in the socio-environmental area, even generating fires and destruction of the patrimony of these companies, with the consequent instability, accompanied by the inaction of the National Police; This causes generalized disaffection against the institution on the part of the population, which is reflected in the loss of the principle of authority and the violation of legal security within the framework of the Rule of Law.

The panorama of insecurity has worsened since the COVID-19 pandemic, with the collapse of a large part of the region's economies, especially in States such as Peru, where 80% of the population works informally, generating a situation that exacerbates crime and **where the population, unlike other States in the region, requires the intervention of the Armed Forces in the face of an inoperative and limited police action.**

It is difficult to apply doctrinal proposals for law enforcement management from other latitudes to the Latin American scenario: it is enough to resort to cultural approaches and their relationship with the inhospitable geography of certain peoples in the region (native, Amazonian, and high Andean communities), characterized by illicit drug production and trafficking, socio-environmental conflicts and other related crimes of very complex application in certain areas.

The use of public force as a State monopoly becomes very complex and differentiated with respect to its applicability in the territory of one State and very different, possibly, to others, so that the issue to be determined must be consistent with these different realities, where it is difficult to find a common denominator.

An important topic is the analysis of social conflicts, where the characteristics, types of processes and/or stages are determined or explored, providing police officers with tools to internalize that not everything is a reactive social conflict or one based on repression, but rather a critical analysis to differentiate their actions in different types of situations.

Hence the need to integrate binding international technical content on the use of force with general concepts of human rights, in order to analyze and critically interpret the causes, forms and consequences of the use of public force in situations of violence that do not constitute armed conflict. Likewise, it is necessary to examine and contrast the capabilities and limits of the institutions and actors that intervene in the contexts of violence referred to, determine limits that impose state obligations in the framework of security and law. In many cases, it is the States that legally have the freedom to determine and examine the fuzzy boundary between the level of intensity of violence referred to other situations of violence (OSV) and the threshold of damage that qualifies as Non-International Armed Conflict (NIAC).

2.- Problems or critical issues to be addressed by the security forces in Peru

Peru has experienced political instability during the last 5 years of governments led by different presidents, in which political interference in the institutional framework of the Peruvian National Police has been observed, limiting its actions and operational procedures to the ideological imperatives of the governments in power. The Ministry of the Interior, in charge of issuing security policies, has been revoked in its functions seven times in the span of a year, which reflects instability in its sectorial policies, generating the hasty replacement of senior police commanders in each political administration, which substantially affects the execution of security strategies for the benefit of the population within the framework of the Rule of Law. In the face of the public demonstrations observed during the last few years, a disinformation war has been observed in some mass media (television, radio and written press), disqualifying the legitimacy of the police in their actions within the framework of compliance with international standards, in the use of force in their eagerness to reestablish the Rule of Law.

Peru is an eminently mining country that relies on the exploitation of mineral resources to sustain Peruvian society and State, which is largely reflected in its Gross Domestic Product (GDP). However, it should be noted that the State, through successive governments, has not concluded mining concession contracts under the best conditions, both to national and foreign companies, generating some gaps from an environmental law perspective, causing environmental liabilities and poor closure plans for the exploitation of resources by these companies; also, the poor distribution of the mining royalty and the bad relationship between communities and mining companies has generated more than 200 socio-environmental conflicts on the social conflict map.

Private property has been violated by the communities in their eagerness to make their position felt, generating the burning and destruction of facilities, machinery, equipment and vehicles owned by the mining companies, having to stop operations, with the paradox that those responsible for the commission of illegal acts are released without receiving any sanction from the State for political and ideological interference, thus verifying a violation of the Rule of Law.

The participation of the National Police in such scenarios becomes limited based on the identification of political and ideological triggers in the communities that rise up in violent demonstrations characterized as socio-environmental conflicts, and

during which some media outlets have spread misinformation, creating institutional discredit and generating confusion for the public opinion.

In the context of such conflicts, the security forces are subject to limitations in the use of force, being the target of lethal weapons of violent groups that usually exceed the police force itself, thus requiring the intervention of the Armed Forces.

It should be noted that Peru does not have a defined internal security strategy that follows a comprehensive understanding of management, which reflects in a limited execution in police action, leading to high criminality and the systematic advance of both illicit drug trafficking and illegal mining and related crimes.

In addition, the following aspects affect social life:

- The COVID-19 pandemic has generated in Peru, as a result of a poor health strategy to deal with the pandemic, a rise in the informal economy which amounts to 75%, exacerbating common delinquency and organized crime.
- Illicit drug trafficking is not alien to a worrying development and growth in coca-growing areas, with a high rate of internal consumption within the country.
- The migratory diaspora (particularly Venezuelan migration) is exacerbating internal security, with the displacement of people involved in criminal activities that contribute to citizen insecurity.
- Illegal mining in the north of the country, such as in Madre de Dios, has had a high impact on the contamination of water sources in protected areas and has contributed to the development of related crimes such as human trafficking, which has forced the involvement of police and military in this sector.
- Impact on the environment, sustainable development and risk created by natural phenomena due to climate change.

3.- Internal Security, National Police and Armed Forces

The State does not make internal security a priority, which explains the absence of a defined strategy or the implementation of a sectoral plan that includes precise mechanisms and policies to confront those actors who threaten State security.

The national policy does not adequately involve international support mainly to aid with guidance, education, academic work and training in the aforementioned scenarios, making it increasingly difficult for the security forces to act.

In this context, the Peruvian State, through a Supreme Decree⁷⁰, has incorporated the Armed Forces in activities in support of the National Police (military actions).

It should be emphasized that the manifestations of violence have surpassed the reactive procedures taken by security forces in their eagerness to respond with a conduct that respects human rights, which imposes the need to engage the Armed Forces when it comes to internal security.

Thus, Legislative Decree No. 1095 on the deployment and use of force by the Armed Forces⁷¹ recognizes, first of all, that the mission of the Joint Command of

⁷⁰ Supreme Decree N° 012-2022 - PCM of February 2022. Supreme Decree declaring a state of emergency in metropolitan Lima of the Department of Lima and in the constitutional province of Callao.

the Armed Forces of Peru is to plan, prepare, coordinate and conduct military operations and actions to guarantee the independence, sovereignty and territorial integrity of Peru as well supporting the national development of the country.

But, at the same time, said regulation establishes rules of engagement (International Humanitarian Law), and use of force (International Human Rights Law), by the Armed Forces in the national territory. This is the legal framework that regulates the principles, forms, conditions and limitations of the Armed Forces in their constitutional mission, as well as regulating the use of their potential and coercive capacities for the protection of society in defense of the Rule of Law, in order to ensure peace and internal order.

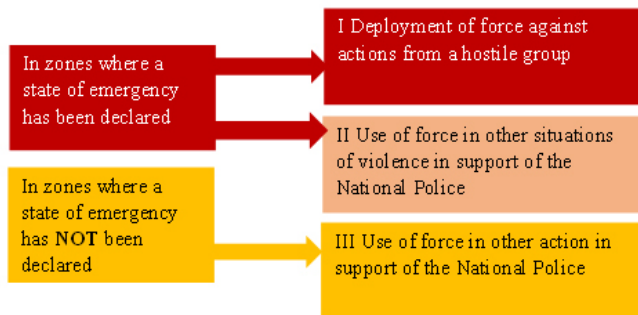
Military actions linked to the use of force refer to actions carried out by the Armed Forces aside from military operations, i.e., those focused on the maintenance or reestablishment of internal order. Thus, among the strategic roles of the Peruvian military apparatus is its participation in the maintenance and control of internal order during states of exception, helping to guarantee the stability and normal functioning of the political and legal institutions of the State within the national territory.

In summary, the applicable legal framework establishes that:

- When the actions of the Armed Forces in a state of emergency are aimed at conducting military operations to confront the capacity of a hostile group or element thereof, the rules of International Humanitarian Law apply.
- When the actions of the Armed Forces in a state of emergency are aimed at carrying out military actions in support of the National Police for the control of internal order, the norms of International Human Rights Law apply. These also apply when they are aimed at carrying out military actions other than confronting a hostile group.
- When the actions of the Armed Forces are aimed at carrying out military actions in support of the National Police in the situations described in Article 4.3 and in Title III of the Legislative Decree, the norms of International Human Rights Law apply.

Rules of engagement for the National Armed Forces

(Legislative Decree No 1095)



⁷¹ Legislative Decree No. 1095 dated 01/09/2010. Legislative Decree that establishes rules of engagement for the Armed Forces in the national territory.

Final remarks

Peru is a multicultural country. Since ancient times, the territory we know today as Peru has been inhabited by diverse peoples, each with different practices, customs and ways of conceiving life and well-being⁷².

However, the existence of diverse cultures has caused the citizens of each region to express their claims in different ways, which means that the procedures used by public force must answer to varied uses of force and that the use of community policing mechanisms is challenged by the level of intensity of violence in protests that come to constitute, in most opportunities, spectrums of socio-environmental conflicts, where the differentiated level of application of public force is critical.

The lack of a comprehensive policy that takes into account these aspects limits the management of public security in Peru, for which, constitutionally, there is a legal framework for the Armed Forces, taking on one of their roles "to participate in internal order", to maintain the capacity to support the mission of the National Police and contribute to guarantee the full validity of the Rule of Law by preserving critical infrastructure such as general communication routes.

The Armed Forces intervene in support of the National Police guaranteeing the enforcement of fundamental freedoms and the safeguarding of essential public services, protection of critical national assets and monitoring possible targets of environmental interest.

The Armed Forces have the obligation to train and qualify themselves in these new roles contemplated in the legal framework, but the public power should bet on the concept of non-militarization of the police forces and only exceptionally engage the military instrument.

⁷² Government of Peru. Special protection groups of the Ombudsman's Office.

CHAPTER IX

THE PARTICIPATION OF THE ARMED FORCES IN PUBLIC SECURITY TASKS: A CHALLENGE FOR WOMEN'S CITIZEN SECURITY IN A DEMOCRACY (THE MEXICAN CASE)

Daira Arana Aguilar

Introduction

At an international level, Mexico can be considered a hybrid regime. Some of the aspects that contribute to this categorization are the deficiency of the Mexican State to guarantee, among other things, conditions for women to exercise their fundamental rights and a life free of violence with equal conditions, as well as a significant participation of the Armed Forces in civilian tasks.

One of the aims of democracy as a political system lies precisely in ensuring that all population groups are guaranteed their fundamental rights, especially those who have been historically discriminated against, and that international standards regarding civil-military relations and human rights are complied with.

This chapter will briefly address how the participation of the Armed Forces in public security tasks weakens democracy by promoting, on the one hand, greater violations of fundamental rights that result in less citizen security, and on the other, a lack of transparency and accountability, exploring its impact on the lives of women and their right to citizen security.

1.- Democracy and the Armed Forces

Democracy as a political system is not only limited to the free exercise of the right to vote, but also to the State being the promoter and guarantor of a larger environment in which all persons can exercise their human rights freely and without discrimination. According to the Inter-American Democratic Charter, approved at the first plenary session held on September 11, 2001, Articles 3 and 4 of the Charter establish the essential elements of representative democracy as follows⁷³:

- Respect for human rights and fundamental freedoms;
- Access to power and the exercise thereof subject to the Rule of Law;
- The holding of periodic, free, fair elections based on universal and secret suffrage as an expression of the sovereignty of the people;
- A pluralistic regime of political parties and organizations;
- The separation and independence of public powers;

⁷³ Inter-American Democratic Charter, 2001.

- The transparency of governmental activities;
- Probity, government accountability in public administration, respect for social rights, and freedom of expression and of the press;
- The constitutional subordination of all State institutions to the legally constituted civil authority; and
- Respect for the Rule of Law by all entities and sectors of society.

In the *Democracy Index 2021*, which measures the state of democracy in 165 independent countries and two territories⁷⁴, Mexico is positioned as a hybrid regime, ranking 86th, on par with Ukraine and Georgia with a score of 5.57, the lowest aspect of the evaluation being political culture. And although there have been important advances over the years in terms of consolidating a democratic political system, it is also true that some governmental measures have put such aspects on a tightrope, among them, public policies in the areas of security, justice and civil-military relations.

It is well known that during the six-year term of office of former President Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a security strategy called "war against drug trafficking" or "war on drugs" was publicly carried out, in which the militarization of public security was reinforced and the Mexican Armed Forces were increasingly employed in tasks other than foreign defense or national defense. As a consequence, violence rates in the country increased significantly, generating around 70,000 violent deaths and increasing the number of criminal groups in the country⁷⁵.

During the six-year term of Enrique Peña Nieto (2012-2018) the strategy was not very different. The Armed Forces continued to carry out public security activities, even increasing their employment, giving continuity to Felipe Calderón's strategy. This, in addition to strengthening the Presidential General Staff, thus maintaining the validity of the civil-military pact established in Mexico after the Mexican Revolution and through which the Armed Forces were granted "a set of prerogatives that derive in a high degree of relative autonomy, which does not correspond to the democratic Rule of Law to which Mexican society legitimately aspires"⁷⁶.

Now, so far in the six-year term of Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), not only a militarized security strategy can be observed, with the creation and deployment of the National Guard, but also a greater participation of the Armed Forces in State affairs that should be primarily civilian in nature, such as the

⁷⁴ The Democracy Index categories are the following: 1) electoral process and pluralism; 2) civil liberties; 3) the functioning of government; 4) political participation; and 5) political culture. These categories constitute the essential elements of a democracy established in the Inter-American Democratic Charter and are an important parameter for measuring the progress of States in their political systems.

⁷⁵ Rosen, Jonathan Daniel, & Zepeda Martínez, Roberto (2015). The war on drug trafficking in Mexico: a lost war. *Revista Reflexiones*, 94(1), pp. 153-168. Retrieved August 03, 2022, from http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-28592015000100153&lng=en&tlng=es.

⁷⁶ Moloeznik, M (2017) Las fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad? [Mexico's armed forces under the administration of Enrique Peña Nieto (2012-2018): change or continuity?] *CESLA Journal*, no. 20, pp. 261-282.

development of public works, giving rise to a somewhat more complex phenomenon, which is militarism.

These multiple attributions have been documented by the Drug Policy Program of the Center for Economic Research and Teaching (Spanish acronym CIDE) in its "National Inventory of Militarization", in which it can be observed that, among other agencies, the Ministry of Communications and Transportation has ceded 13 functions to the Armed Forces, the Ministry of Environment and Natural Resources 20 and the Ministry of Welfare 17⁷⁷. This means a significant increase in the civilian functions currently performed by the Armed Forces in Mexico, reinforcing their autonomy, but also increasing their financial resources, displacing civilian bureaucracies and weakening the democratic scope of their existence.

As a frame of reference, militarization can be understood as a process by which various areas of the State's primary functions incorporate military logic, framing problems as facing an enemy threat and transferring the dynamics of war to the solution of those problems; while militarism is understood as the preponderance of military power over civilian power in political terms and where the military sphere influences the State's political decision-making that goes beyond security and defense matters⁷⁸.

An example of the above is the performance of the Armed Forces during the strategy to combat organized crime and the information available to measure the use of lethal force. The *Lethal Force Monitor* published the Report on the *Use of Lethal Force in Latin America: A comparative study of Brazil, Colombia, El Salvador, Mexico and Venezuela (2022)* in which researchers Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné and José Enrique Coutiño, address the case of Mexico, referring that the use of militarized dynamics and the Armed Forces in public security tasks brings with it an increase in the death of people during confrontations between armed civilians and State security agents, whether civilians or military, which limits the right to life and personal integrity in the country.

On the other hand, the difficulties in measuring the use of lethal force by the Armed Forces, specifically the Mexican Army, lie in their lack of transparency and almost no accountability mechanisms. For the authors, as they noted in the 2019 document, "a fundamental part of achieving an adequate use of force is transparency. It is essential that there is full access to data on the use of force and that institutions make regular publications of said data" (unofficial translation)⁷⁹.

Militarization is a strategy contrary to the standard of citizen security promoted by the Organization of American States to ensure that all people can exercise their fundamental rights freely and without fear. According to the Inter-American Commission on Human Rights, "citizen security is a situation in which persons are able to live free of the threats caused by violence and crime, and the State has the

⁷⁷ CIDE, Drug Policy Program, Inventario Nacional de lo Militarizado. Available at: <https://ppdata.politicadedrogas.org/#ppd.inm>

⁷⁸ Arana Aguilar, D (2020) Causes of the remilitarization of public security in the Northern Triangle of Central America. A look at the role of the military elite (1989-2018). Thesis for a Master's degree in International Affairs, Universidad Anáhuac, Mexico, p. 64.

⁷⁹ Lethal Force Monitor, Report on the Use of Lethal Force in Latin America: A Comparative Study of Brazil, Colombia, El Salvador, Mexico and Venezuela (2019), p. 126.

necessary means to guarantee and protect the human rights directly threatened by violence and crime [...] citizen security is, in practical terms, a condition in which individuals live free from the violence practiced by State and non-state actors" (para.217, official translation)⁸⁰.

This shows that, in the face of a security strategy that focuses on the use of lethal force to reduce crime and violence rates, people are not guaranteed their right to live free from violence, whether it is practiced by State actors such as the Armed Forces and the Police, or by criminal groups that state institutions cannot control. Citizen security based on a respect for human rights and the consolidation of democracy in Mexico is greatly absent today, particularly when it comes to women.

2.- Militarization and women's access to a life free of violence

Another aspect in which the consequences of militarized security dynamics on democracy can be observed is the right of women to a life free of violence. In this regard, it is important to highlight the importance of the relationship between respect for human rights and the constitutional subordination of all State institutions to civilian authority when it comes to historically vulnerable groups like women and girls in Mexico. For the National Human Rights Commission "there are sectors of society that, due to certain conditions or characteristics, are more vulnerable to having their human rights violated"⁸¹ (unofficial translation); these conditions or characteristics are determined more by the environment and the system in which people develop than by their own conditions.

In other words, in the case of women and girls, the conditions of vulnerability in which they live are not due to a question of natural incapacity in the face of aspects of the patriarchal system, but rather to the impediment that the system itself, under its logic of male dominance, imposes on women and girls in the exercise of their rights, in the face of the fundamental principles of equality and non-discrimination. In an effective democracy, it is not only important that women have full political rights to be able to vote and be voted for, but also that they can live free of violence and in freedom and that these conditions of vulnerability cease to exist.

The civil organization "Intersecta" published in September 2020 the report "The Two Wars", in which it analyzes the impact that the confrontations with the Mexican Armed Forces between 2007 and 2018 had on the homicides of women. The title of the report comes from analyzing that "women in Mexico, on top of dealing with the 'war' of machismo and misogyny that conditions their daily lives, at home, at school, at work, in the street, in their intimate relationships and with strangers, now have to do so in a context of generalized armed violence provoked by the so-called

⁸⁰ Inter-American Commission on Human Rights (2004) Report on Citizen Security and Human Rights. Available at: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/seguridad.eng/citizensecurity.toc.htm>

National Human Rights Commission (October 23, 2020). CNDH Mexico. CNDH Mexico. Retrieved from Informe Anual de Actividades 2019: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>

⁸¹ National Human Rights Commission (October 23, 2020). CNDH Mexico. Retrieved from Informe Anual de Actividades 2019: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>

'War on Drugs' and the strategies that, in its name, the State has implemented"⁸²(unofficial translation).

After analyzing the results, the report established that there are two clear patterns: "the first is that the confrontations are never associated with a reduction in homicides [...] neither for men nor for women. The second clear pattern is that the confrontations are always associated with an increase in homicides at the municipal level, both for men and women"⁸³(unofficial translation). In other words, the militarized security strategy has increased homicidal violence against women and, therefore, it is a violation of the exercise of the right to life and the right to personal integrity and a limitation for the Mexican democratic system to advance towards a consolidated democracy.

Final remarks

This September 15 it will be the International Day of Democracy, and one of the main concerns of the United Nations is the fulfillment of the goals of the 2030 Agenda. However, there are still great challenges for States such as Mexico when it comes to establishing a system of protection that guarantees the full exercise of human rights for all people.

Issues such as the militarization of public security or the preponderance of military power over civilian power have been positioned as some of the main aspects through which Latin American democracies remain in a state of imperfection and fail to consolidate; it is important to note that it is not only necessary to have electoral systems that allow free and universal voting, but it is also necessary to strengthen the mechanisms of checks and balances between the powers of the State and the culture of human rights throughout society.

Given the significant but not all-encompassing picture presented in this chapter, it is evident that democracy as a political system, through the institutions of the State, continues to maintain debts with various population groups, including women, who have historically been relegated to a second or third plane, in which our rights are seen as privileges granted to us by the good will of the political elite when their deepest interests are touched.

There is, therefore, an urgent need to make cultural and institutional changes to generate mechanisms that favor true equality between men and women and, therefore, a stronger democratic system. It will be very difficult to have a consolidated democracy if governments, at the federal, State and municipal levels, fail to guarantee women's access to a life free of violence and substantive equality between men and women not only on paper, but as a reality.

Moreover, without an effective commitment to strengthen the police under the paradigm of citizen security with a "community policing" or "problem-oriented policing" approach, security problems will continue to be addressed, as a whole, as threats to be combated, rather than as events that have causes and generate

⁸² Intersecta (September 2020). The two wars. Retrieved from intersecta: <http://www.intersecta.org/lasdosguerras/>, p. 7.

⁸³ *Ibidem*, p. 70.

problems that impact communities and their human rights. Local efforts to have democratic police forces that are close to the community, that lead through dialogue and mediation, and that allow external audits to improve their performance, should be the spearhead for advancing the security and democracy agenda of this century.

CHAPTER X

THE ITALIAN MODEL FOR THE MAINTENANCE OF PUBLIC ORDER AND CITIZEN SECURITY

Matteo Fornari

1.- The concept of "maintenance of public order" and "citizen security" are two closely interrelated pillars of the Rule of Law so much so that, in today's understanding of public order, this notion coincides with that of citizen security (or, at least, they are two sides of the same coin).

In the context of a democracy, public order is understood as a limitation to ideological and individual freedom; or, in other words, a greater good that takes precedence over individual rights⁸⁴ whose ultimate purpose is to guarantee the enjoyment and enjoyment of rights, the security of persons and their property, health and social tranquility. In this sense, public order is established as both a guarantee and a limit to freedom⁸⁵. Therefore, the "modern" meaning of public order emphasizes its preventive and collaborative nature with the citizenry, rather than reactive action as a consequence of a crime. The transition from an authoritarian State model to a democratic State model is thus reflected in an evolution of the concept of public order and security⁸⁶. As noted by the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States⁸⁷:

"[...] citizen security is a situation in which persons are able to live free of the threats caused by violence and crime, and the State has the necessary means to guarantee and protect the human rights directly threatened by violence and crime. Taking a human rights approach, citizen security is, in practical terms, a condition in which individuals live free from the violence practiced by State and non-state actors" (official translation).

⁸⁴ Moloeznik, Marcos Pablo, "Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia"[" Conceptual and doctrinal framework of public order and other situations of violence"]; in Haro Reyes, Dante - Villareal Palos, Arturo - Chaires Zaragoza, Jorge (coordinators), Colaboración ciudadana en las políticas de Seguridad y de Derechos Humanos, Guadalajara, 2018, p. 42.

⁸⁵ Moloeznik, Manual de sistemas comparados de policía [Handbook of comparative police systems], Guadalajara, 2010, p. 43.

⁸⁶ The concept of "public order" has been subject, in some socio-political contexts, to an "interpretative" and, therefore, "practical" involution; that is, this notion assumed a restrictive, or even pejorative, connotation, particularly in the context of Franco's Spain or in the various dictatorial regimes of Latin America in the 20th century, as a euphemism for "repression": Brotat i Jubert, Un concepto de seguridad ciudadana; available at: http://gfw.diputacionalicante.es/repo/rec/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf. As "public order" had become synonymous with security, precisely in the name of internal security the dictatorial regimes applied repressive policies of denial of the fundamental rights of the individual: Communiqué of Maina Kiai, United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, at the end of his visit to the Republic of Chile (September 21-30, 2015); see, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>.

⁸⁷ Inter-American Commission on Human Rights, Report on Citizen Security and Human Rights, OEA/Ser.L/V/II doc. Doc. 57, December 31, 2009, para. 221.

To date, democratic states have paid attention to a police model that privileges (or should privilege) the collaboration and participation of citizens, under the condition that the protection of citizens by law enforcement agents must be carried out within a framework of legality, respect for the law and fundamental rights. In this sense, "public order" and "citizen security" are two sides of the same coin. Hence, when speaking of security, one cannot limit oneself to the fight against crime, but must pay attention to how to create a favorable and adequate environment that favors peaceful coexistence among people; that is, the concept of citizen security must place greater emphasis on the development of policies of prevention and control of the causes that generate insecurity and violence, than on simply repressive tasks reacting to crimes that have already been committed⁸⁸.

From the former, there is no doubt that there is no security without human rights. The activity of law enforcement legitimately aimed at protecting public safety is essential to the achievement of the common good in any democratic society, and only through this is the Rule of Law can be ensured and through it, in a broad sense, social peace can be achieved.

2.- The modern meaning of public order (*rectius*, citizen security) entails that, on the one hand, the State is responsible for maintaining law and order, peace, and security within its territory⁸⁹ and, on the other, the duty to always guarantee and protect the right to peaceful assembly and demonstration⁹⁰. This is a positive obligation of the State to facilitate the exercise of the right to hold and participate in peaceful assemblies⁹¹. The free expression of thought and opinion and the right to demonstrate must always be a fundamental principle, protected and guaranteed by a State governed by the Rule of Law, even when such opinion peacefully underlines disagreement and criticism of the authorities⁹².

As far as the Italian scenario is concerned, the norm of reference is, first of all, Article 17 of the Constitution, which reads⁹³:

⁸⁸ Ibidem, para. 20.

⁸⁹ This basic concept has been underlined, for example, by the International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Rules and Standards for Policing*, Geneva, 2015, p. 18; by the Statute of the International Criminal Court (art. 8, par. 3: War Crimes); and also by the Inter-American Court of Human Rights (IACHR), *Case of Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, judgment of November 28, 2018, para. 159.

⁹⁰ The right to demonstrate publicly is intrinsically linked to the exercise of the right to freedom of expression and assembly; a connection recognized by the main international instruments on human rights and fundamental freedoms, such as the Universal Declaration of Human Rights (art. 19 and 20), the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 19 and 21), the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (art. 10 and 11), the African Charter on Human and Peoples' Rights (art. 9 and 11), and the American Convention on Human Rights (art. 13 and 15).

⁹¹ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 27. See also European Court of Human Rights, *Plattform case "Ärzte für das Leben" v. Austria*, judgment of 21 June 1988, para. 32 f.

⁹² The UN High Commissioner for Human Rights stressed that "It is precisely when political tensions are high that governments should do their utmost to let people express their grievances": Kenya Must Lift Protest Ban and End Pattern of Police Brutality ahead of Poll, UN Experts Warn, October 16, 2017, at www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22238&LangID=E

⁹³ Unofficial Translation.

"Citizens have the right to assemble peacefully and without arms. For meetings, even in a place open to the public, no prior notice is required. Public assemblies must be notified to the authorities, who may prohibit them only on justified grounds of public security."

This right is clearly highlighted, for example, in the "Guidelines on optimizing governance and planning to determine the most effective measures to protect public order and safety at events and events of major importance" (hereinafter referred to as Guidelines), a document adopted by the Ministry of the Interior in 2019⁹⁴, which sets out the organizational, technical and operational solutions for dealing with and managing nationwide demonstrations and events, and on the basis of experiences derived from previous events⁹⁵. The adoption of these measures must be instrumental to the objective of "guaranteeing the right of every citizen or social group to demonstrate in order to freely express their opinion, ensuring that this right complies with the other rights guaranteed by the Constitution and ensuring the orderly development of civil life"⁹⁶ (unofficial translation). It is therefore essential to engage in a fruitful dialogue between the authorities and the promoters and organizers, aimed at realizing and maintaining, through dialogue and mediation, effective forms of negotiation or cooperation, in a perspective of balance between the full right to freely manifest one's thought and the requirement for the protection of legality and the rights of citizenship⁹⁷.

It should be noted that the freedoms of assembly and demonstration, albeit of protest, are a right and, therefore, should not be subject to prior authorization by the authorities; on the other hand, it is clear that, in order to guarantee citizen security, the competent authorities must be in a position to do so. In this respect, it is important to create a system of advance notice, the purpose of which would be to enable the authorities and the security forces to facilitate the exercise of demonstration, and simultaneously to take measures to protect public safety and order, as well as to protect the rights and freedoms of others. This advance notice must not be unjustifiably premature, but should allow sufficient time for the competent authorities to prepare adequately for the demonstration. As regards Italy, the Consolidated Text of the Public Security Laws ("Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza", adopted with Royal Decree of 18 June 1931, n. 773) requires the organizers of a gathering in a public place to give at least three days' notice to the Quaestor (Article 18).

The importance of the preparatory and preventive phase of a demonstration by the competent authorities and public security forces seems evident. The Italian Ministry

⁹⁴ Ministero dell'Interno, Linee Guida recanti indicazioni per l'ottimizzazione dell'attività di governo e pianificazione ai fini dell'individuazione dell'individuazione delle misure più efficaci a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo, March 8, 2019 (at https://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1146/linee_guida_manifestaz_eventi_2019.pdf) (author's translation).

⁹⁵ Ibidem, p. 9.

⁹⁶ Ibidem, p. 6 and p. 50

⁹⁷ Ibidem, p. 51.

of the Interior's Guidelines emphasize "the need to carry out specific preventive activities, with the primary objective of achieving the highest security conditions in all the places where the initiative is carried out and in the places connected with it"⁹⁸ (unofficial translation). These preventive activities pass, first of all, through a fundamental phase of acquisition and evaluation of all news and information concerning the event to be managed. Therefore, from the first moments of the planning phase it is of strategic importance to start the informative activity. Particular attention should be paid to the organization of the event (typology, regulatory framework, bodies responsible for the organization), to the program and modalities of the event, to the venues of the event, to the type and number of participants, and to the analysis of the territorial context in which the event will take place⁹⁹.

An optimal evaluation of this last aspect, for example, seems to have been lacking with regard to the choice of the city of Genoa as the venue for the 2001 G-8¹⁰⁰ (the adoption of the Guidelines by the Ministry of the Interior is also a consequence of what happened at the G-8 in Genoa). The choice of Genoa immediately gave rise to considerable perplexity, due to the topography of the city (the historic center of the city is made up of a multiplicity of narrow streets that are difficult to control), which did not lend itself well to an event of such magnitude. After the events that took place, this decision was questioned in the light of the unfortunate management of public order and the morphology of the city¹⁰¹; moreover, although Genoa and Naples are topographically similar, the latter was discarded precisely because of the difficult control of public order, a problem that was widely verified in Genoa. It seems, therefore, that what happened in Genoa was also and, above all, determined by a lack of coordination and communication between the political authorities that chose the city and their public safety peers¹⁰².

⁹⁸ Ministero dell'Interno, cit. supra note 11, p. 26

⁹⁹ Ibidem, p. 22

¹⁰⁰ From July 19 to 22, 2001, demonstrations were held in the city of Genoa against the G-8 summit, that is, a counter-summit organized by the anti-globalization movement as a critical response to the economic policies of the most industrialized countries. The situation deteriorated on July 20, when members of the so-called Black Bloc infiltrated the peaceful demonstrations provoking violent clashes with the police and carabinieri, with the use of Molotov cocktails, stones and sticks, with the consequent devastation of several neighborhoods of Genoa; the forces of law and order responded with tear gas and charges against the violent demonstrators. On the events in Genoa, see the newspaper chronicles of those days, summarized at: https://it.wikipedia.org/wiki/Fatti_del_G8_di_Genova as well as at: https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Génova.

¹⁰¹ The then Minister of the Interior, Claudio Scajola, admitted, but only a posteriori, that Genoa was "topographically inadatta alla gestione dell'ordine pubblico" ("topographically unsuitable to the management of public order"): Nazzi, Cosa successe al G8 di Genova, July 19, 2021, at <https://www.ilpost.it/2021/07/19/g8-genova-venti-anni-dopo>.

¹⁰² It should be recalled, moreover, that the authorities were mindful of the possible difficulties deriving from the choice of Genoa as the venue for the Summit, as can be seen from the parliamentary debates on the analysis of the events in Genoa, in which it was noted that "the determination of Genoa as the venue for the Summit is due above all to the desire to compensate the Region for the exclusion of some European Union funds, even at the cost of encountering foreseeable and serious difficulties deriving from the orographic and urbanistic configuration of the city." Statement by the then President of the Liguria Region, Dr. Sandro

Establishing a detailed and in-depth information framework is therefore a decisive and priority objective, which is built up progressively and must be continuously updated, even during the event management phase. A continuous flow of information and data, as up to date as possible, is of utmost importance; information and data that must be constantly exchanged between law enforcement officers. Only with a complete mastery of data and information, which determine an optimal knowledge of the scenario in which law enforcement will operate, will it be possible to identify possible vulnerabilities, assess the level of possible and future threats and the risks involved. Everything must be aimed towards the achievement of the objectives of the security system for the protection of public order and safety, that is, to ensure the regular development of the planned event; the protection and safety of personalities and other participants; the right of every citizen or social group to assemble and demonstrate to freely express their opinion, ensuring that this right is balanced with the other freedoms and rights constitutionally guaranteed; the orderly development of civil life and respect for legality, preventing and avoiding accidents or the realization of any form of illegality or action aimed at impeding or interrupting the development of ordinary activities in the various sectors of society; preventing or otherwise containing disturbances of public order, or the outbreak of moments of conflict between opposing groups; ensure the protection of sensitive objectives; prevent and, in any case, minimize any potential risk to the population; carry out any response or conflict action in a manner increasingly appropriate and proportionate to any emergency or disturbance¹⁰³.

3.- In Italy, the maintenance of public order and security is the exclusive competence of the "police forces" at the State level, the State Police (Polizia di Stato), under the Ministry of the Interior; the Arma dei Carabinieri, under the Ministry of Defense; and the Fiscal Police (Guardia di Finanza), under the Ministry of Economy and Finance¹⁰⁴. These bodies have the task of contributing to the maintenance of public order and security; they are therefore instrumental to the government's duty to preserve internal public order.

The task of maintaining order is structured at the national (central) and provincial (local) levels¹⁰⁵. At the national level, the security system is based on the Ministry

Biasotti, contained in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Disegni di Legge e Relazioni, Documenti; available at: http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/017/001/pdf001.pdf

¹⁰³ Ministero dell'Interno, cit. supra note 11, p. 35.

¹⁰⁴ The Guardia di Finanza is a military structured police force with financial competence, active in the fight against organized crime, drug trafficking and corruption.

¹⁰⁵ Article 1 of the Royal Decree of 18 June 1931, n. 773 (Consolidated Text of the Public Security Laws); Article 1 of the Royal Decree of 6 May 1940, n. 635 (Regulation for the application of the Consolidated Text of 18 June 1931, n. 773 of the Public Security Laws). The territory of the Italian State is organized into local territorial entities, i.e. 20 Regions, 107 Provinces and Municipalities. The Regions constitute the first level of territorial subdivision of the Italian State; each Region is composed of several Provinces, and each Province has a city as its capital, in addition to a series of smaller inhabited centers (municipalities): see Title V of the Constitution of the Italian Republic.

of the Interior and the Department of Public Security. The different police bodies (Police, Carabinieri, Fiscal Police), although belonging to different ministries, always depend on the Minister of the Interior for technical-operational coordination¹⁰⁶, through the Chief of Police, who heads the Department of Public Security. It is an articulation of the Ministry of the Interior, with the function of implementing the public order and security policy and coordinating under the technical-operational level the police forces; as well as, at the general level, of the overall planning and coordination of common police, logistic and administrative services of the police, and of the classification, analysis and evaluation of data for the protection of public order and security, as well as for the prevention and repression of crime¹⁰⁷.

At the provincial level, the maintenance and control of public order and security (and, therefore, the management of the public force) are centered on two figures, the Prefect ("*Prefetto*") and the Quaestor ("*Questore*"). The Prefects are the local representatives of the Minister of the Interior, in charge of an office called "Prefecture-Territorial Office of the Government" ("*Prefettura-Ufficio territoriale del Governo*"); they establish, in application of ministerial directives, coordinated plans for control of the territory, which the heads of the police forces must implement, and have the power to issue urgent ordinances to deal with situations that endanger public order and safety¹⁰⁸; while the Quaestor is the highest level of the Polizia di Stato in a province, to whom is entrusted the direction, responsibility and technical-operational coordination of the public order and security services, as well as the use of the police forces at his disposal, gathered in a Police Station (*Questura*). The Quaestor, who must be informed in a timely manner by the local Commanders of the Carabinieri Force and of the Fiscal Police about what is relevant to public order and security, also exercises all the activities of the security police and of the administrative police, which take the form of acts such as orders, notices, permits, authorizations.

Thus, in the Minister-Prefect and Minister-Police Chief-Quaestor relationship, it can be observed that the Prefect is the direct interlocutor of the Minister and guarantor of the congruence of the activities established by the police forces in the province, while the Minister-Police Chief-Quaestor relationship is developed within the Department of Public Security. The Prefect is the provincial public security

¹⁰⁶ Article 1 of Law no. 121 of April 1, 1981: "Powers of the Minister of the Interior: 1. The Minister of the Interior is responsible for the protection of public order and security and is the national public security authority. He has the high direction of the public order and security services and coordinates the functions and activities of the police forces. 2. The Minister of the Interior adopts measures for the protection of public order and security.

¹⁰⁷ See; <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza>

¹⁰⁸ In the Italian administrative system, the Prefect is a State body under the Ministry of the Interior: see Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1449-1457; Cassese, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, *Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno*, Roma, 14 novembre 1991; available at: https://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta12_16_cassese.pdf; and <https://sicurezza pubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>

authority at the political-administrative level, the Quaestor is the public security authority at the technical-operational level. Hence, the application of security policy corresponds jointly to the Minister himself, the Chief of Police and the Prefect at his headquarters¹⁰⁹.

Ultimately, it is up to the Prefect to determine the general orientation and objectives of the activities for the protection of public safety; the Quaestor, for his part, must establish the operational modalities to achieve the objectives set by the Prefect and enact the program formulated by the latter. The close collaboration that must exist between the Prefect and the Quaestor in the management of situations that may endanger public order and safety is evident. This synergy is well highlighted in the above-mentioned Guidelines of the Ministry of the Interior, which recommend to the Prefect and the Quaestor the periodical activation of their consultative bodies, the Provincial Committee for Order and Public Safety ("Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica") and the Technical Bureau ("Tavolo tecnico"). The former is a collegiate consultative body created in each Prefecture, chaired by the Prefect and composed of the Quaestor, the Mayor of the provincial capital municipality and the commanders of the Carabinieri and the Fiscal Police; while the Technical Bureau, chaired by the Quaestor, allows to develop and execute —through constant liaison and operational exchange with all offices and agencies involved— an effective operational planning and precise intervention strategies, which will be incorporated in the Service Order¹¹⁰.

With regard to the need to prioritize the preparatory and preventive phase of any critical event, in an integrated security perspective, the coordination of the provincial public security authorities constitutes the privileged place for analysis, comparison, evaluation and sharing of options with all the actors involved. It goes without saying that a complete and updated information framework in relation to the context makes it possible to identify and determine precisely the required operations, as well as to define accordingly the objectives and intervention priorities of the overall public order and security action to be carried out¹¹¹.

4.- It should be noted that it is not uncommon for a demonstration to be infiltrated by violent demonstrators who often distort a legitimate peaceful protest (authorized by the competent authorities) into a situation of degradation characterized by clashes and attacks against law enforcement, to the point of reaching a true context of urban guerrilla warfare. In this scenario, an adequate and correct preparation of the forces competent to guarantee order and enforce the law —law enforcement officers¹¹²— is essential and fundamental for them to be able to

¹⁰⁹ Francini, Amministrazione della pubblica sicurezza; available at: <https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf>

¹¹⁰ Ministero dell'Interno, cit. supra note 11, p. 17 and 52.

¹¹¹ Ibidem, p. 31.

¹¹² The International Committee of the Red Cross recommends that such State officials maintain as a reference tool the Code of Conduct for Law Enforcement Officials (at: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>) and the Basic Principles

distinguish and correctly manage a situation of peaceful demonstration from a violent one.

In the same event, manifestations with acts of violence or infiltrated by disruptive or violent elements, violence may manifest itself with different degrees of severity, which should result in appropriate and proportionate reactions from the actors. But it should be borne in mind that these demonstrations or protests, although violent, take place in a peaceful scenario and, therefore, the State and its agents must react in accordance with national legislation and international legal instruments for the protection of human rights.

Unlike the Armed Forces deployed in internal armed conflicts (governed by International Humanitarian Law), for which the so-called "rules of engagement"¹¹³ are in force, the use of force by a police officer assumes much more complex aspects, susceptible to adaptability to different cases and above all always subject to the possible implementation of a judicial procedure by the police officer, since his actions are always subject to the control of the judiciary.

However, due to violent acts or the degradation of the event itself, there may be a need for police officers to resort to "gradually coercive" measures. Whether in an individual confrontation between two subjects or in a collective confrontation, a situation arises in which phases will inevitably take place that present degrees of progression or regression of the confrontation; or, in other words, levels of use of force, constituting a concept of balance between attack and defense. It is, to use the Anglo-Saxon expression, the "use-of-force continuum", i.e. a "progression of confrontation" between a police officer and an individual resisting authority, a set of actions and behaviors that allow law enforcement officers to increase verbal and physical deterrents in specific circumstances.

In this framework, it is possible to summarize —albeit in a simplified manner— the actions of the demonstrators and the reactions of the agents in the following table, from which it follows that the use of force for a police operator is not only the use of weapons, but is expressed through the levels that represent the so-called "action index":

on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (at www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx) adopted by the United Nations in 1979 and 1990, respectively. According to the Code of Conduct, law enforcement officials are "all law enforcement officers, whether appointed or elected, who exercise police functions, especially the powers of arrest or detention" (art. 1, comment a). These are soft law instruments, i.e. not legally binding as such, but nevertheless contain useful guidance on specific issues related to the maintenance of law and order: International Committee of the Red Cross, *Violence and the Use of Force*, Geneva, 2012, p. 13.

¹¹³ See, International Institute of Humanitarian Law, *Sanremo Manual on the Rules of Engagement*, Sanremo, 2009; available at: <https://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf>.

<i>Demonstrator action</i>	<i>Police reaction</i>
Intimidating posture	Dialogue
Verbal or physical resistance	Distancing and dispersion
Unarmed aggression	Use of defense tools
Armed aggression	Lethal force

5.-Some conclusions can be drawn from the above. In the first place, the preparation and training of police officers, of every order and hierarchy and in any temporal phase, are of utmost importance. This means that this aspect begins in the previous phase of selection of personnel to be engaged. The public authorities and police authorities must ensure that all members of the forces of law and order are selected through appropriate procedures that guarantee the moral qualities and psychological and physical requirements necessary for the proper exercise of their functions and that they receive constant and complete professional training; hence the convenience of periodically checking whether the agents are still suitable for the exercise of these functions. Secondly, the State has the duty to make its law enforcement officials aware of the applicable national law and international standards relating to the protection of human rights. This implies that the hierarchically superior levels of the police have the duty to make their officers aware of the relevant regulations and, above all, to monitor compliance with them, as well as to carry out prompt and adequate investigations to determine the possible responsibility of the officers. It must be accepted that a superior officer is responsible for the infringement of the relevant legislation by a subordinate, when he knew or was in a position to know that the infringement was being committed and did not intervene to put an end to it.

Furthermore, the Rule of Law must base its existence on the trust that citizens have in the institutions that represent them. This trust is based on a continuous dialogue between law enforcement and citizens and social or political groups or representations (and even dissidents or protestors). This trust in police officers is built through continuous dialogue and concrete actions on the part of law enforcement. Experience suggests that the recordings could be an informative tool about the events that occurred to compare them with the information disseminated by the media or on social networks. In this sense, equipping officers with body cameras means defending the truth about what happened, since the camera allows recording the situation at all times and obtaining an objective testimony of the facts, without the possibility of being manipulated. It is also worth noting the dissuasive element of the body camera, insofar as it dissuades the suspect to be less aggressive when they see that they are being recorded. Consequently, cameras can provide greater transparency to legal processes and provide greater evidentiary guarantees in trial.

Another measure that could favor and develop a climate of mutual trust between police officers and local citizens would be the introduction of community policing (or neighborhood policing), such as, for example, active community policing in American or Italian urban centers, to promote a policy of intra- and inter-

institutional collaboration that is vital today for good local governance¹¹⁴. The "neighborhood police" develops a cognitive control of the territory, being close to the people to understand and prevent crime. The creation of the "neighborhood police" project has its origin in a double requirement: on the one hand, to establish a new relationship between the citizen and the police forces on easier and more immediate channels of access and use of the various institutional services; on the other hand, to integrate the device of control of the territory. In addition to the police weapon, community policemen (State Police, municipal police and Carabinieri) are equipped with a tablet and a radio to contact the nearest patrol, aerosols or other devices for self-defense. It should be noted, however, that in urban contexts with serious socioeconomic problems and disarticulations, which often lead to violence or urban guerrilla scenarios, even with the use of weapons with high firepower and lethality, the proximity policing mechanism could hardly work.

A State governed by the Rule of Law must guarantee public order and citizen security. This task is achieved effectively and efficiently through the use of adequate instruments and equipment. Today's technology makes it possible to equip police forces with various instruments, called "less lethal weapons", i.e., means specifically designed and used to achieve a given effect, minimizing the risk of causing permanent damage or even death, if used in accordance with established standards. Their use is intended to bridge the gap between the use of traditional (lethal) weapons and non-use of weapons (verbal intimidation, self-defense techniques).

¹¹⁴ See, Francini, La polizia di prossimità: una rivoluzione culturale nella politica della prevenzione e del controllo del territorio, Ministero dell'Interno, Istituto Superiore di Polizia, Roma, 2004; available at: <https://www.comitatithiene.it/rozzampia/wp-content/uploads/sites/3/2014/07/Polizia-di-Prossimit%C3%A0.pdf>.

CHAPTER XI

POLICE TRANSFORMATION TO COMBAT INTERNATIONAL CRIME AND TERRORISM

Jaime García Covarrubias

"Whenever the shield is enough to defend oneself, the sword should not be wielded."

Francisco Vitoria (1483-1546)

Introduction

Day by day we are witnesses to an increase, in terms of both quality and quantity, of the armed power of international organized mafias, linked to drugs or other types of crime, of which terrorist organizations are the most lethal. This undoubtedly constitutes a serious threat to the national security of countries, since it has been leaving traditional police forces unable to achieve effective results and, on many occasions, they end in a position of inferiority.

As I see it, we must accept that insecurity is a part of democracy and that it is impossible to make a democracy an absolutely safe place, since to do so we would have to restrict all freedoms and transform it into a dictatorship. The great democracies are not absolutely safe and what we have to do, precisely, is to be aware of this and try to make them a somewhat safer system and factor in possible risks. We cannot, nor should we be demagogues by promoting the obsession of total security in a democracy, since security and freedom are two opposites. There will be no other way to secure citizens in a democracy than to curtail some of their freedoms. This curtailment begins with some very specific freedoms but, later on, it could cross inappropriate lines¹¹⁵.

Historically, the police in our countries were organized to confront and subdue other types of crime, which often did not entail the use of large caliber weapons and in the context of a society that did not allow for the growth of armed groups.

For this reason, the ways to address this serious situation are subject to much analysis and the most effective approach is to see the issue through different perspectives. For some the ones to deal with these issues should be the military forces while for others it should be the police, given that it is an internal security matter.

In Latin America, dissimilar police models coexist. On the one hand, we find those with a civilian organization and, on the other, those organized on a military basis, endowed with organization and discipline similar to the armed forces. Today, we should review the nature of each type of police and perhaps seek the convergence of both models, assigning civilian police to less confrontational tasks leaving military police to confront terrorism, armed gangs and border control.

¹¹⁵ García Covarrubias, Jaime, "Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa [Difficulties in conceptualizing Security and Defense]" Revista ANEPE, Santiago de Chile, Number 117, January-July, 2011.

The purpose of this chapter is to analyze the serious situation of violence in the countries of the region, which has left behind many deaths and pain. Likewise, to understand what the best way for the police is to neutralize it while strengthening and enforcing the paradigms of the Rule of Law.

In this chapter I will study cases relating to uniformed civilian and uniformed military police to compare and contrast them. Therefore, I will not consider civilian or non-uniformed police (such as the FBI in the United States or the Investigative Police in Chile, PDI), which perform a task that are not in the field of prevention, but rather focused on being an investigative instrument of the judiciary.

I am personally inclined to strengthen the police over the use of the armed forces in internal security, since I prefer the latter to be dedicated to national security and external threats. However, I understand that if the militarization of international crime deepens, it may become a threat to the national security of countries and in that case, the military apparatus should be considered for its neutralization.

1.- Methodology to study police institutions with military nature

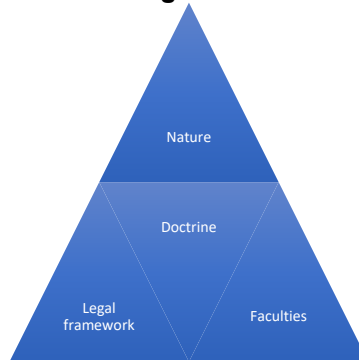
In previous works, I proposed two methodological triads to understand the armies with respect to the society and its internal groups. I consider that these models of study can be applied to study of police of military character, with some differences that I expose next in Figure 1.

Figure 1

MILITARY	POLICE
Primary commitment to the State	Primary commitment to citizens
Primarily focused on Defense	Primarily focused on public security
Organized in units under a system of centralized command and control	Acts through smaller organizations and with more autonomy
Based on a friend vs. foe logic	Based on a logic of service to citizens, enforcing the law and preventing crime

The first thing we must know about an armed force, including a military police force, is its nature. The second is its legal framework, which consists of the regulations that organized society gives to this police force through its laws; otherwise, it would be in a state of *savage nature* and its force would be uncontrollable. Finally, we must take into account the force's faculties, which are the instruments that society gives it in accordance with the established legal framework, so that it can fulfill its mission.

Figure 2



Source: Created by García Covarrubias, Jaime. 2007. *Los Tres pilares de la Transformación militar [Three Pillars of Military Transformation]* (cited in this work) and in *La Profesión Militar ayer y mañana*, RESDAL, Argentina, 2005.

These three basic elements are linked and coordinated by *doctrine*, which we understand as a discipline that resolves the antinomies between theory and practice or reality. Consequently, doctrine documents will have to be consistent with the nature, legal framework and faculties that have been chosen.

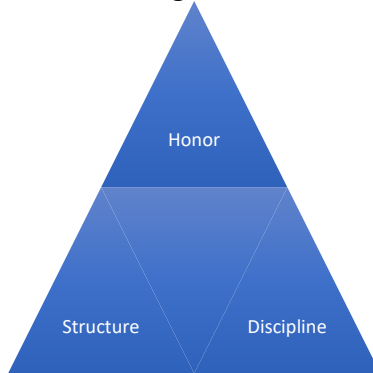
Now, how can nature be identified? There is a whole tradition that states that nature is not only found in beginnings, but also the current state and, as Ortega y Gasset established, in the history of a person or an institution. This presents us with a vast subject of study, which must include who exercises the command of the Armed Forces, and by whom it will be exercised in the future. It is very important that the legal framework (the Constitution and relevant laws) is in accordance with both the institution's nature and its faculties. If we equip the police with instruments that do not serve to fulfill their nature and that are not in accordance with the legal framework regulating it, they will be unfruitful. Therefore, this is a model to understand the phenomenon, but not the phenomenon itself. The phenomenon must be extracted from reality in a case-by-case manner. This means that the transformation of some institutions is not necessarily the best option for others.

Let us now see what the three fundamental bases of a police apparatus of military nature are. The first is *honor*, which is a commitment that goes beyond what is written as mission. Institutions of military character are the only ones whose members swear to give their lives for the homeland. This is not written anywhere. If you study the Constitutions of each country, you will not find any other profession that demands to die in the fulfillment of its mission. Giving one's life is a symbolic oath, but there is no legal obligation to fulfill it. So, what takes precedence? The Constitution, the laws or this symbolic oath? *Honor* is the one that allows to place the symbolic oath as a personal commitment, over regulations that are not demanding such a sacrifice. Well, obviously this *honor* has to be very much in accordance with the legal framework as seen in Figure 1. All these oaths to the homeland until death are intrinsically symbolic rather than legal. Only the code of

personal honor will account for such an extreme promise, in a world such as the one we live in, which is fundamentally juridical.

Secondly, there is the institution's *structure* and thirdly, its *discipline*. If we have *honor* and *structure*, but no *discipline*, we will have a fruitless police force. If we have *structure* and *discipline*, but no *honor*, we will have a police force lacking the standards expected by a modern State. If we have *discipline* and *honor*, but no *structure*, there will be no structure to channel its operational processes.

Figure 3



Source: Author's creation based on information obtained from García Covarrubias, Jaime. 2007. Los Tres pilares de la Transformación militar y en la Profesión Militar ayer y mañana, [*Three Pillars of Military Transformation Yesterday and Tomorrow*] RESDAL, Argentina.

These triads, in theory, could produce a kind of dissonance between police culture and civil society, since the components that form them are at the service of a very specific institution, rather than directly serving the transformations or evolutions experienced by society at large. In the case of a police force of military nature, its adaptation to the changes in society will be more urgent than in the case of a military force.

Following this idea, it is essential, then, that when modernizing or transforming a police force, there is a congruence between the institution and the changes going on in civil society. In order to achieve this, it is very important to have a correct diagnosis of the major social changes and where society is heading. The high commands, at all times, will have a great responsibility to whatever they deem appropriate without weakening the institutions faculties and constitutional duties. For this institutional evolution, the two triads (Figures 2 and 3) we have studied are fundamental, since in their components we find the backbone of a police force of military character, as is the case for their army counterparts.

Military values, which guide every soldier's profession, must be coherent with the individual military virtues, which must be cared for and, hopefully, deepened. In the case of a police force, these values are similar to military values and are the same as those practiced in civilian society, but the hierarchy is different. For example, the value of *patriotism* may be placed first in a military hierarchy while, for a police

officer, said spot may be occupied by *servicing others*, which is no less patriotic. *Courage* will be very important for a police officer, but not so much for other professions that prioritize other qualities derived from their own purpose. Now, the values and virtues of the military and police are not abstract, since they are clearly established in their disciplinary regulation, and it is the obligation of every police officer, soldier, sailor and aviator to know and practice them. In synthesis, in a society there will be global values and sectorial values, made of the same set of values, but with varying hierarchies. Among the sectorial values are the values practiced by the military and, with special emphasis, by the police.

In times of crisis, these sociologically "heroic" values extend beyond the institutions that bear arms, since the population, in the face of danger, gives a certain preeminence to these military values. For this reason, it is more difficult to justify or legitimize an armed force (military or police) during periods of peace than in periods of internal or external crisis.

The major problem that occurs now is the possible discrepancy that can occur between the values of the organization and individual ones, since, after all, there are values that have a personal nature. This means that, individually, a member of the institution may disagree with some value of the organization. Human beings are not machines that can be programmed. The absorption of values and their practice will ultimately be an individual task and effort.

2.- The police and their importance today

The police will oversee reducing the range of opportunities for criminal groups to act. They are the only instruments that the State has given itself to confront delinquency. Initially, these groups were formed by the citizens themselves until they evolved into permanent, more armed and educated organizations.

Over time, they evolved into different types of police. One basically civilian with a structure more akeen to civil society and a military one based on honor, legal framework and faculties oriented to fulfill its mission and characterized by quality, structure and discipline as a whole for fulfilling its mission¹¹⁶.

The question that arises is whether, in order to face these new threats to the internal security of countries, it is more efficient to have a civilian police force or a military police force, as is the case in some European and Latin American countries.

A.- Hesitations regarding police of a military nature:

- Having a military nature could be an element that distorts or hinders the relationship with the population, since the external manifestations of military discipline can create a distance between the police and the citizens.

¹¹⁶ See García Covarrubias, Jaime, "Los Tres Pilares de la Transformación militar published in RESDAL. Los Tres Pilares de una Transformación Militar [Three Pillars of Military Transformation]"; in, *Military Review*, Spanish American Edition, Nov-Dec, 2007. Reprinted in several publications and in *Military Review* in English and Portuguese versions. Also quoted by Moloeznik Marcos Pablo, "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, No. 19, No. 1, 2005, pp. 176 et seq.

- Considering the implications of the military, the idea of militarizing or "subjecting the population to military discipline" comes into play. Therefore, citizens could fear a possible militarization of the country before the massive presence of police of this nature, in compliance with its constitutional mission of maintaining or restoring the broken public order; which would give a repressive air to police action.
- The military structure is a central foundation for military activity, but not for policing. That is another criticism.
- Obedience, discipline and respect are not unique conditions of a military character, therefore, just because it is a law-abiding institution, whether it is military or not, does not detract from respecting these three characteristics.
- The institution on many occasions is excessively permeated by the military mechanics, exceeding the use of force, which society sees as a form of repression, which fractures the healthy relationship that should exist between the police and the community.
- The military character could be criticized by some sectors of the citizenry, since as an image it distances the citizenry from the police institution.
- Unlike civilian institutions, within a military context there is a different treatment and relationship between a superior and their subordinate, the latter being more distant, which in some way could be replicated in the relationship between the police and the common citizen.

B.- Fundamentals for police with a military nature:

- The military-"ethos" police can be defined as an institution that has an "organizational structure", based on solid principles and values, which are a good attribute for the fulfillment of the safeguarding of the internal public order of the republic and safeguarding the Rule of Law.
- The military character is an imprint that regulates the conditions and relations within the institution, giving a seal of identity, homogeneity, professionalism that these types of police forces have shaped throughout history, i.e., a hierarchy among its members, strict discipline, obedience and patriotism.
- The military nature benefits the institution through adopting a unique doctrine that is reflected in the daily actions of police operations.
- It functions through a hierarchy of command that unites criteria and procedures, an essential component for efficiency.
- Strengthens its corporate image, differentiating itself positively from other institutions.
- There can be no unions within military institutions. Therefore, discipline is not affected, and, in addition, it obliges members to comply with more demanding schedules. In the case of the French Gendarmerie, it can be mobilized for long periods due to its military status. However, there are some militarized police forces that have organizations that watch over the rights of their members.

- There is an easy coordination with the Armed Forces whenever joint activities are required.

However, this discussion is not settled, and some aspects must be taken into consideration. In the case of Chile, Carabineros were born in 1927 from the army following the traditions of the cavalry, assimilating the existing police forces to date. It has a long tradition of cooperation and at times even dependence on the Ministry of Defense. The institution has not been free of undesirable problems, however, as is happening now.

Nevertheless, despite all this, a change of status would not be easy due to the institution's tradition and how it is regarded by the population, which position the institution as the most reliable one in the country for a while. Furthermore, there is no guarantee that the economic fraud committed by some of its members would not have occurred in an institution with a civilian profile.

Perhaps the solution can be the creation of a single national police force for non-federal countries organized by functions rather than by rigid ranks. This would mean that the function of prevention, transit controls and preliminary investigations would be carried out by more civilian personnel while border protection and operational forces to fight heavily armed mafias would be carried out by those with more military training. All this, under the same general command and within a single institution. The dispersion of functions is detrimental to police efficiency.

Of course, there are other options to defend the country against these mafias like relying directly on the Armed Forces or organizing task forces between the police and the Armed Forces. Everything will depend on the decisions made by each State and their respective constitutional and legal regulations.

A very important factor is whether the country is federal or centralized. In the case of the latter a single solution is easier, but in federal states there will be multiple police bodies coexisting.

Final remarks

Increasing security entails a loss of individual freedoms within a society, but so far it is unclear whether this loss has been directly proportional or not, we do know, however, that security is composed of a series of factors that have different specific weights depending on the State in question. Therefore, the way in which these factors are combined produces different qualities of security and it is the political system as a whole —through its agencies— that is responsible for determining those factors that are strictly necessary so that this loss of freedoms can be more gradual or less traumatic, especially in those cases in which society organized through non-governmental organizations (NGOs) has made strong demands to increase individual freedoms.

It is essential to understand that dealing with terrorism means working on the basis of three simultaneous axes, which are: to know, to control and to solve; This entails coordinating the governmental actions of the agencies so that they are executed and produce a synergy, having previously studied in depth the feasibility of carrying out a "police transformation" based on the analysis of the traditional police functions, above all, in their operational feature to reorganize them according to the

new needs of the fight against common crime, organized crime, terrorism, crime prevention and the relationship with the civil society; this process requires revising models of civil and military police while keeping in mind each country's specific reality.

ABOUT THE AUTHORS

Daira Arana Aguilar

General Director of Global Thought mX, an international affairs organization focused on the analysis of international current events with a focus on the global south. She is a PhD student in Public Policy at the School of Government and Public Transformation of the Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Mexico). Her research topics are militarization, militarism, human rights applicable to the use of force and International Humanitarian Law, as well as the application of a gender perspective and feminisms in the field of security. She has worked for 10 years in international institutions, civil organizations and government agencies in the areas of security and International Law, including the regional delegation of the International Committee of the Red Cross based in Mexico City.

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

Expert in security and technology issues. He has worked with the Inter-American Development Bank (IDB), Georgetown University, Washington, D.C., and jointly with Development Alternatives Inc. and the United States Agency for International Development (USAID). He collaborates as a visiting professor with the International Institute of Humanitarian Law of Sanremo (Italy). He holds a degree in International Relations from the National Autonomous University of Mexico (UNAM), Mexico, and a master's degree in Public International Law from the University of Leiden, The Netherlands. ORCID Code: 0000-0002-8501-4617.

Eduardo E. Estevez

Independent consultant. Adjunct Professor at the University Institute of the Argentine Federal Police (IUPFA). He was Secretary of Analysis and Articulation of Processes of the Ministry of Security, Province of Santa Fe (Argentina) from December 2015 to December 2019. Previously he was a consultant at the National Directorate of Migration, Ministry of Interior, responsible for the Area Coordination of Statistics and Analysis (Argentina). His recent publications include "Intelligence Governance in Argentina and Peru before and after the crisis" (Political Science 15, no. 29, 2020); and as co-editor and author, *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures* (Rowman & Littlefield, 2022). ORCID code: 0000-0002-4822-595X.

Ayelen Ferrari

Graduate in International Relations from the Universidad Abierta Interamericana (Argentina). Diploma in Management and Control of Public Policies (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO). She has experience in training in different areas and levels. She worked as Technical Assistant at the Process Analysis Center (CENAP) of the Ministry of Government and State Reform of the Province of Santa Fe and as coordinator for the implementation of the Central del

OJO (Argentina). Currently, she works at the Ministry of Security of the Province of Santa Fe (Argentina). ORCID Code: 0000-0002-7861-928X.

Matteo Fornari

Associate Professor of Public International Law. Titular professor of the courses of Law of Armed Conflict (2010-2021) and International Organization (2006-2015) at the University of Milano-Bicocca, Department of Law; Titular professor of the course of Law of Armed Conflict (2018-2019) in the Master of "Leadership and Strategic Analysis" at the Institute of Military and Air Sciences, University of Florence (Italy); guest lecturer at the Institute of International Humanitarian Law, Sanremo (Italy) (2018-2021). Author of the manual *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati* (2015). ORCID code: 0000-0002-2028-9599.

Jaime García Covarrubias

PhD in Political Science and Sociology *Summa Cum Laude*, graduate of the Centre Etude Diplomatique et Strategique in Paris (France) and of the Society for International Studies in Madrid (Spain). Professor from 2001-2013 of National Security Affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies at the National Defense University (NDU), Washington DC. Retired Brigadier of the Chilean Army and former Director of the War Academy (1995-1997).

Víctor Jesús González Jáuregui

Retired officer of the Legal Corps of the Peruvian Navy, lawyer and Master's in Political Science with mention in International Relations from the Pontificia Universidad Católica del Perú, with postgraduate studies in Public International Law, International Human Rights Law, International Humanitarian Law, conflict resolution, gender perspective and migration. He has been an expert witness on behalf of the Peruvian State before the Inter-American Court of Human Rights and guest lecturer at the Delegation of the International Committee of the Red Cross for Bolivia, Ecuador and Peru. He currently works as a teacher, advisor and consultant, including stays as a visiting professor at the International Institute of Humanitarian Law in Sanremo, and has published articles on his specialty in various national and foreign academic journals and magazines.

Sergio Gabriel Gryn

Sergio Gabriel Gryn is currently Academic Director of the International Department of the International Leadership Institute - Histadrut, an international training centre for leaders and professionals dedicated to strengthening democracies and social development. He is an expert and implementer of programmes and projects on issues such as: citizen security and prevention policies; social and educational integration of youth at risk; leadership, community responsibility; values education.

Marcos Pablo Moloeznik

Professor-researcher at the Department of Political Studies, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades of the University of Guadalajara. He holds the distinction of National Researcher Level II, National System of Researchers, CONACYT Mexico. First non-U.S. academic to be awarded the William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., September 21, 2017. Visiting Professor at the International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy, 2013 to present. ORCID Code: 0000-0002-4078-9451

Luis Antonio Rocca Erquiaga

Retired Colonel of the Peruvian Army, former Director of the Center for International Humanitarian Law and Human Rights of the Peruvian Armed Forces. Guest lecturer at the International Institute of Humanitarian Law, Sanremo (Italy), the Joint School of the Armed Forces of Brazil, the Center for Higher National Studies of Peru, as well as the Joint School of the Armed Forces of Peru. International lecturer. He holds a Master's Degrees in Ecology and Environmental Management, in Strategic Planning and Decision Making and in Human Rights, International Humanitarian Law and Conflict Resolution.

Gladys Solarte Mancipe

Lawyer from the Universidad Libre de Colombia (2004); Specialist in Criminal Law and Criminalistics from the University of Medellin - Colombia (2009); Specialist in Human Rights and International Protection Systems from the University of Nueva Granada - Colombia (2011); Specialist in Human Rights, Legitimacy and Democracy in the Creation of Peace Scenarios from the University Alfonso El Sabio - Germany (2013); Magister in Human Rights, DICA and Transitional Justice by the Escuela Superior de Guerra - Colombia (2013); Specialist in post-conflict and humanitarian action by the Universidad Javeriana - Colombia (2017); PhD in Teaching, Human Rights and DIDDHH by Logos University - United States of America (2018).

She currently works as an advisor for the Special Peace Jurisdiction (Colombia) and as a lawyer at the Colombian Ministry of National Defense (FONDETEC).

María Eugenia Suárez de Garay

Doctor in Social and Cultural Anthropology (2003) from the Universidad Autónoma de Barcelona. Since 1994 she has been a Professor-researcher at the University of Guadalajara, founder of the Center for Gender Studies and currently attached to the Department of Studies in Education of the University Center for Social Sciences and Humanities. She has specialized in two lines of research: gender studies and police studies, specifically in topics related to police culture, the transformation of police organizations, police reform processes, citizen security and prevention of violence and crime. ORCID Code: 0000-0003-2568-7120.

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO
SANREMO – ITALIA

**“SICUREZZA E VITA DEMOCRATICA:
UNA SFIDA PER L’AMERICA LATINA”**

**Fausto Pocar (Rappresentante del Progetto)
Roberto Augusto Moreno (Direttore del Progetto)
Marcos Pablo Moloeznik (Coordinatore della pubblicazione)**

–2022–

Sicurezza e vita democratica: una sfida per l'America Latina

Roberto Augusto Moreno (Direttore)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinatore)

Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Sanremo (Italia)

Prima edizione 2022

ISBN: 9788894674729

Tutti gli articoli sono stati sottoposti a doppia revisione paritaria.

Questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del Progetto "Sicurezza e vita democratica: una sfida per l'America Latina" sviluppato dall'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (Italia) con la collaborazione e il sostegno finanziario della Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano.

TRADUZIONI (inglese e italiano): Dott.ssa Lina María Munar Guevara; Dott.ssa Penélope Elizabeth Gambi e Prof. Roberto Augusto Moreno

Le opinioni e i fatti contenuti in ogni articolo sono di esclusiva responsabilità degli autori. L'Istituto non è in alcun modo responsabile della credibilità e dell'autenticità delle opere. L'Istituto non si identifica necessariamente con il contenuto, le valutazioni e/o le conclusioni delle opere pubblicate. Né si assume alcuna responsabilità per le conseguenze dell'eventuale utilizzo da parte di terzi delle informazioni e dei criteri incorporati in queste opere.

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Sergio Arribá (Argentina) Professore di Diritto dell'Informazione presso la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università di Buenos Aires (UBA).

Christopher Birkbeck (Regno Unito) Professore di Politiche Pubbliche, Università di Salford.

Craig Deare (Stati Uniti) Professore di Sicurezza Internazionale, National Defense University (NDU), Washington, DC.

Agustín Maciel-Padilla (Emirati Arabi Uniti) Professore di Sicurezza Internazionale, Università Americana negli Emirati.

Boris Martynov (Federazione Russa) Professore e Capo della Cattedra di Relazioni Internazionali e Politica Estera Russa, Università MGIMO del Ministero degli Affari Esteri russo.

Janiel David Melamed Visbal (Colombia) Professore di Relazioni Internazionali, Università del Nord della Colombia.

Fausto Pocar (Italia) Presidente Onorario dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo e Professore Emerito dell'Università di Milano.

Mario Sznajder (Israele) ha conseguito il Dottorato di ricerca in Scienze Politiche, Università Ebraica di Gerusalemme (Israele), dove è Professore Emerito.

Philipp Wolfesberger (Germania) Ricercatore Post-dottorale, Università di Bielefeld, responsabile del Centro di Studi Interamericani.

INDICE

PREFAZIONE <i>Fausto Pocar</i>	183
INTRODUZIONE <i>Roberto Augusto Moreno</i>	185
CAPITOLO I SICUREZZA E VITA DEMOCRATICA: CONCETTI FONDAMENTALI <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	187
CAPITOLO II L'IMPORTANZA DELLA POLIZIA COMUNITARIA NELL'AMBITO DI UNA POLITICA DI SICUREZZA DEI CITTADINI COMPLETA E COORDINATA <i>Sergio Gabriel Gryn</i>	196
CAPITOLO III TEMPI DI PROSSIMITÀ: LA POLIZIA CHE VERRÀ <i>María Eugenia Suárez de Garay</i>	204
CAPITOLO IV LA CREAZIONE DI COMITATI DI AUTODIFESA E SVILUPPO RURALE COME MECCANISMI DI SICUREZZA DEI CITTADINI NELLE COMUNITÀ CONTADINE E INDIGENE DEL PERÙ <i>Víctor Gonzáles Jáuregui</i>	211
CAPITOLO V POLIZIA COMUNITARIA: TECNOLOGIE EMERGENTI E PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI, LA SFIDA IN CORSO <i>Gustavo Mauricio Bastián Olvera</i>	217
CAPITOLO VI "IL RUOLO DEL POLIZIA MEDIATORE NEGLI SCENARI DI RICONCILIAZIONE STRATEGICA" <i>Gladys Solarte Mancipe</i>	221
CAPITOLO VII LA "CENTRAL DEL OJO" (PROVINCIA DI SANTA FE, ARGENTINA) Esperienze e lezioni apprese su una polizia urbana basata sulla conoscenza <i>Eduardo E. Estévez e Ayelén Ferrari</i>	226
CAPITOLO VIII SFIDE PER LA SICUREZZA IN UNO STATO DEMOCRATICO DI DIRITTO (CASO PERUVIANO) <i>Luis Antonio Rocca Erquiaga</i>	234
CAPITOLO IX LA PARTECIPAZIONE DELLE FORZE ARMATE AI COMPITI DI SICUREZZA PUBBLICA: UNA SFIDA PER LA SICUREZZA CITTADINA DELLE DONNE NELLA DEMOCRAZIA (CASO MESSICANO) <i>Daira Arana Aguilar</i>	241
CAPITOLO X IL MODELLO ITALIANO PER IL MANTENIMENTO DELL'ORDINE PUBBLICO E DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI <i>Matteo Fornari</i>	247
CAPITOLO XI LA TRASFORMAZIONE DELLA POLIZIA PER COMBATTERE IL CRIMINE E IL TERRORISMO INTERNAZIONALI <i>Jaime García Covarrubias</i>	257
SUGLI AUTORI.....	265

**PREFAZIONE DEL PRESIDENTE ONORARIO
DELL'ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO
PROFESSOR FAUSTO POCAR**

Un quadro panoramico dello scenario latinoamericano contemporaneo ci offrirebbe un'immagine di colori e intensità molto diversi, ma di un'opacità uniforme.

Questa opacità comune è rappresentativa di una situazione generalizzata e costante di crisi o conflitto nel quadro interno degli Stati che compongono la regione, prodotto di carenze strutturali determinate da diversi fattori, molti dei quali storici.

Questi difetti strutturali danno anche origine a complesse divisioni sociali o "fratture" che sono anch'essi, a loro volta, la causa di tali crisi o conflitti e, in molti casi, della formazione di una cultura dissociativa che mina lo spirito di solidarietà che dovrebbe prevalere tra i cittadini di un Paese che aspira a diventare uno Stato democratico di diritto, come detto notoriamente da Jürgen Habermas.

La democrazia, intesa in una prospettiva ampia, realistica e attuale, consiste in un sistema di vita essenzialmente inclusivo che, in quanto tale, richiede la partecipazione dei cittadini al processo decisionale e l'esecuzione delle azioni corrispondenti, in un quadro di libertà e uguaglianza, nel pieno rispetto dei diritti umani. Nulla di tutto ciò può essere consolidato in modo permanente nei contesti che —come è stato sottolineato— sono presenti nell'attuale scenario della regione, a cui si aggiungono i conflitti che danno luogo all'applicazione del Diritto Umanitario.

Al contrario, il suddetto indebolimento democratico alimenta l'esclusione, la mancanza di autonomia e la limitazione dei diritti e delle libertà, con il risultato altresì di minare —tra le altre cose— la certezza del diritto (fragilità dello Stato di Diritto), mettere a rischio la sicurezza pubblica e incidere sui processi economici di sviluppo, progresso e stabilità sociale. Tutto ciò cospira contro il rafforzamento delle relazioni internazionali e, quindi, contemporaneamente contro lo scambio nel vasto campo dei progressi tecnologici, della scienza, dell'istruzione, della salute e della cultura in generale.

Legittimare la presenza e la permanenza di una piena democratizzazione della vita dei popoli dell'America Latina è oggi una necessità essenziale per la pace, la sicurezza e il progresso della regione.

In questo senso, l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (IIHL), con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, si è proposto di realizzare il progetto "Sicurezza e vita democratica: una sfida per l'America Latina", con l'obiettivo di rispondere alla "necessità" di cui sopra.

Va da sé che l'obiettivo è quello di promuovere contributi volti al raggiungimento parziale di questo obiettivo. Si tratta di passi necessari, ma ovviamente non sufficienti per raggiungere pienamente questo obiettivo. La piena democratizzazione della vita dei popoli che, per varie ragioni e in misura maggiore o minore, hanno riscontrato delle difficoltà nella loro evoluzione sociopolitica, richiede in molti casi cambiamenti di portata culturale che non possono essere raggiunti dall'oggi al domani, né con mezzi singoli o unilaterali. Richiede uno sforzo prolungato nel tempo e una serie di azioni svolte in modo sistematico.

Il sottoscritto è stato responsabile di questo Progetto, la cui direzione generale è stata assunta dal professor Roberto Augusto Moreno —responsabile dei progetti speciali e delle attività di formazione per l'America Latina— e ha goduto della collaborazione di un ampio e prestigioso gruppo di istituzioni (università, centri di ricerca, ONG, ecc.) e di specialisti esperti, distribuiti in punti di riferimento della regione.

Così, sulla base dell'esperienza maturata da questo Istituto, e in particolare dal suo settore orientato al trattamento dei problemi dell'America Latina, considerando il suo specifico campo di lavoro, cioè la ricerca, l'insegnamento e la diffusione delle norme relative al Diritto Internazionale per la Protezione Integrale della Persona Umana, sono state realizzate diverse attività:

- Un "Programma modello di formazione delle Forze dell'Ordine in democrazia", sperimentato in un "corso pilota" (22-04/06-05-2022);
- Un "Workshop di formazione sulla mediazione per la pace" (13-05/10-06-2022);
- Un "Workshop dedicato alla formazione dei formatori per la vita democratica" (17-06/15-07-2022);
- Un webinar, con la partecipazione di prestigiosi esperti internazionali che hanno affrontato vari aspetti del Progetto (28-07-2022).

Infine, la presente "pubblicazione" —di cui ho il piacere di scrivere la prefazione—, la quale è concepita come una raccolta di diversi lavori accademici su questioni di vitale importanza per il recupero della sicurezza in democrazia.

Ci auguriamo che le varie attività svolte, nel loro insieme, possano dare un piccolo ma concreto contributo al raggiungimento dell'obiettivo proposto.

Infine, a nome dell'IIHL e mio personale, vorrei esprimere la mia profonda gratitudine allo staff di "Progetti Speciali e Attività di Formazione per l'America Latina" e, in generale, a tutti coloro che hanno contribuito, con compiti e funzioni diverse, alla realizzazione di questo lavoro. Un riconoscimento speciale va alla Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il sostegno al finanziamento del Progetto che dato origine a quest'opera.

PROF FAUSTO POCAR
PRESIDENTE ONORARIO
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO

PRESENTAZIONE DEL PROFESSOR ROBERTO AUGUSTO MORENO

Questa pubblicazione —come anticipato dalla prefazione del Prof. Pocar— fa parte del Progetto "Sicurezza e vita democratica: una sfida per l'America Latina", che l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (IIHL) ha realizzato con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Potremmo dire che costituisce il suo ultimo anello, ma non, ovviamente, la fine del contributo che questo Progetto ha inteso dare. Nel progettarlo ci eravamo prefissati di offrire un contributo, forse minuscolo, ma tangibile, al fine di "legittimare la presenza e la permanenza di una piena democratizzazione della vita nei popoli dell'America Latina".

Abbiamo cercato di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo, almeno in parte, attraverso l'implementazione di diverse attività: la maggior parte di esse mirava a fornire sostegno a piani e programmi che, in particolare nel sistema di formazione degli agenti del potere pubblico dedicati all'ordine e alla sicurezza, fornissero a questi ultimi una professionalizzazione soddisfacente per l'adempimento dei loro doveri; che li mettesse, cioè, in grado di operare secondo uno stile di vita pienamente democratico, nel pieno rispetto della piena validità dei Diritti Umani, con e per la comunità.

Dopo un primo lavoro di ricerca e consultazione sono state seguite diverse strade per cercare di realizzare efficacemente il nostro obiettivo: lo sviluppo di programmi di formazione, l'impartizione di corsi sperimentali, lavori di laboratorio e divulgazione della materia.

Il lavoro si è rivelato difficile fin dall'inizio: quella che sembrava un'area circoscritta e suscettibile di essere coltivata con prospettive di successo si è rivelata un piano con intersezioni di molteplici altri piani che determinavano altrettante linee guida.

La conseguenza necessaria è stata quella di concentrare l'attenzione: limitare il nostro compito all'aumento della formazione delle forze di sicurezza e di polizia a un modo di operare che, coinvolgendo la comunità, migliorasse il servizio che queste forze devono fornire.

Una concezione della sicurezza basata sulla persona umana piuttosto che su un'entità politica; più vicina alla prevenzione che alla reazione; focalizzata sulla soluzione di problemi reali e immediati; con una visione sociale integrale e solidale; intesa come un modo per valorizzare l'attuale lavoro di polizia e non per darle soltanto un aspetto amichevole; con agenti di polizia apprezzati come membri della comunità che la servono e non solo come rappresentanti dello Stato; con tattiche e strategie moderne che combinano criteri scientifici e tecniche digitali; con il pieno rispetto dei Diritti Umani e, se del caso, del Diritto Internazionale Umanitario.

Ben presto ci si è resi conto che, nella regione, non poche istituzioni di sicurezza sembrano adottare politiche che tendono a convergere verso questi obiettivi, ma la realtà dei fatti ha dimostrato che esse sono ben lontane dall'abbandonare l'idea che solo la reazione della polizia e la giustizia penale siano strumenti adatti a contenere la criminalità.

La questione che si pone, quindi, non è tanto quella di spiegare ciò che è stato chiamato "polizia comunitario", quanto piuttosto quella di persuadere sui suoi vantaggi e sulle sue virtù, nonché sulla sua necessaria coesistenza con uno Stato democratico di Diritto.

La vera complessità nell'affermare questo modello di polizia sta nel far sì che se ne comprendano la portata e lo sviluppo, evitando l'adozione o il mantenimento di politiche che, per ignoranza o per interessi oscuri, descrivono obiettivi ambigui e quindi irraggiungibili, assicurando di cambiare tutto per non cambiare nulla.

Ho sottolineato in precedenza che nell'ideare questo Progetto ci siamo posti un obiettivo piccolo, ma che avrebbe dato risultati concreti. Siamo sempre stati consapevoli che il frutto dei nostri sforzi, qualunque esso sia, sarebbe stato insufficiente, poiché si tratta di produrre cambiamenti in una cultura politica profondamente radicata e tenuta in piedi da settori con interessi imperscrutabili e meschini.

Nonostante questa insufficienza e l'imperiosa necessità di continuare senza sosta e senza limiti di tempo, possiamo giungere a una conclusione positiva, perché il lavoro svolto ha indubbiamente aperto un solco in cui nuovi semi troveranno sicuramente terreno fertile per svilupparsi.

La pubblicazione che presentiamo è un'ulteriore parte di questo lavoro; si tratta di una raccolta di articoli che contengono argomentazioni su vari aspetti della sicurezza e dei suoi attori, visti, ovviamente, dalla prospettiva particolare di ciascun autore. Ci auguriamo che sia di interesse per il lettore.

Infine, vorrei ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile la realizzazione del Progetto e dei vari eventi in programma. Vorrei, altresì, ringraziare le autorità dell'IIHL per aver fatto di questo Istituto la principale base per il suo sviluppo e la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale dell'Italia per il suo sostegno finanziario; il Prof. Fausto Pocar, rappresentante e baluardo del Progetto; l'équipe tecnico-accademica e, naturalmente, in modo del tutto speciale ogni singolo esperto che ha partecipato alle molteplici attività svolte con eccellente qualità accademica.

PROF ROBERTO AUGUSTO MORENO

DIRETTORE

PROGETTI SPECIALI E ATTIVITÀ DI FORMAZIONE
PER L'AMERICA LATINA

CAPITOLO I

SICUREZZA E VITA DEMOCRATICA: CONCETTI FONDAMENTALI

Marcos Pablo Moloeznik

Questo primo capitolo intende fornire al lettore un glossario dei concetti di base relativi alla sicurezza e alla vita democratica. Si tratta quindi di un contributo introduttivo concepito come una guida per aiutare i lettori a utilizzare meglio il resto delle opere contenute in questa pubblicazione collettiva.

1.- Sicurezza, sviluppo e diritti umani

È tradizionalmente riconosciuta *l'interrelazione tra sicurezza e sviluppo*, perché senza condizioni minime di sicurezza, tranquillità, ordine pubblico e pace sociale, è difficile per lo Stato fare il salto di qualità che lo sviluppo richiede; allo stesso tempo, si ammette che la sicurezza non è gratuita, ha un costo e richiede risorse finanziarie, materiali, tecnologiche e umane che solo lo sviluppo può fornire.

Pertanto, la sicurezza è di vitale importanza per la sana convivenza dei cittadini sotto l'ombrello dello Stato di diritto e una condizione per lo sviluppo: quindi, in termini generici, la sicurezza può essere concepita come lo "scudo protettivo dello sviluppo"¹.

Inoltre, la sicurezza è un diritto²: "[...] il diritto alla sicurezza è un diritto democratico fondamentale. Le istituzioni politiche, le amministrazioni pubbliche, la giustizia e la polizia devono garantirlo, e quindi prevenire o reprimere i comportamenti che minacciano o violano questo diritto. I più bisognosi di protezione pubblica del diritto alla sicurezza sono i settori più deboli o vulnerabili della società. Il diritto alla sicurezza è soprattutto un diritto alla giustizia richiesto dai settori popolari" (traduzione non ufficiale).

Lo sviluppo nazionale può essere definito come la capacità attuale e potenziale dello Stato di avere un impatto positivo sul benessere generale dei suoi cittadini e comprende tutti gli aspetti dell'Indice di sviluppo umano (ISU) delle Nazioni Unite, oltre alle condizioni di sicurezza e all'equa distribuzione della ricchezza³. L'enfasi attuale è sul concetto di sviluppo umano, incentrato sulle persone e sulla soddisfazione dei loro bisogni fondamentali, che richiede l'inclusione delle persone nei processi di cambiamento e la garanzia del rispetto dei loro diritti umani, che si traduce nell'accesso a una vita dignitosa.

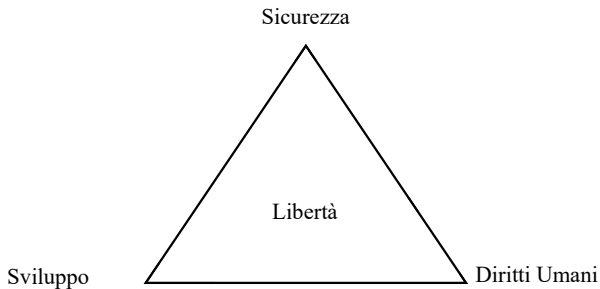
¹ Vedi il classico lavoro di McNamara, Robert S. (1969) *La esencia de la seguridad* [L'essenza de la sicurezza], Messico: Grijalbo.

² Borja, Jordi (2004) "Espacio público y espacio político" [Lo spazio pubblico e lo spazio politico]; in, Dammert, Lucía (a cura di), *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*, Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso, p. 22.

³ Cuervo, Noé e Moloeznik, Marcos Pablo (2021) *Hacia una reinterpretación de la seguridad del Estado mexicano (Principios básicos de las tres dimensiones de la seguridad)*, Guanajuato: Universidad de Guanajuato, p. 62.

Questo ha portato al rapporto "*In Larger Freedom*", presentato dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, in cui si proponeva una concezione più ampia di libertà, il cui senso è che *sviluppo, sicurezza e diritti umani vanno di pari passo*.

Un concetto più ampio di libertà: il modello trinitario dell'ONU



Nelle sue stesse parole⁴: "[...] sviluppo, sicurezza e diritti umani non solo sono indispensabili, ma si rafforzano a vicenda. Questo rapporto si è solo rafforzato nella nostra epoca di rapido progresso tecnologico, crescente interdipendenza economica, globalizzazione e drammatiche trasformazioni geopolitiche. [...] I Paesi ben governati e che rispettano i diritti umani dei loro cittadini sono in grado di evitare gli orrori della guerra e di superare gli ostacoli allo sviluppo" (traduzione non ufficiale).

In breve, la sicurezza non è concepibile senza lo sviluppo e il pieno godimento dei diritti umani, motivo per cui la sicurezza deve garantire il rispetto illimitato dei diritti e delle libertà fondamentali. In altre parole, esiste un'interdipendenza tra i tre concetti e, quindi, una *trinità* derivante da una concezione ampia della libertà.

2.-Sicurezza umana

Da parte sua, il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (acronimo inglese UNDP) definisce la sicurezza umana —nel suo Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1993— come il passaggio del concetto di sicurezza "dall'essere basato esclusivamente sulla sicurezza nazionale a un'enfasi molto maggiore sulla sicurezza delle persone; dalla sicurezza attraverso gli armamenti alla sicurezza

⁴ Introduzione, punti 14 e 16, da Nazioni Unite (2005), "*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*" [Un concetto più ampio di libertà: sviluppo, sicurezza e diritti umani], Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, disponibile all'indirizzo <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html>; ultima consultazione 31 luglio 2022.

basata sullo sviluppo umano; dalla sicurezza territoriale alla sicurezza alimentare, occupazionale e ambientale" (traduzione non ufficiale)⁵.

Questo paradigma ruota attorno a una preoccupazione universale per la vita e la dignità umana, ossia una concezione *antropo-centrica* che supera quella tradizionale di natura ristretta e incentrata esclusivamente sul potere e sul dominio dello Stato (*concezione Stato-centrica*). Al contrario, l'asse della sicurezza umana è la persona umana e le condizioni per garantire la sua sicurezza⁶.

Per quanto riguarda le sue caratteristiche fondamentali, vale la pena menzionare: a) le molteplici aree di integrazione, come la sfera politica, sociale, economica e ambientale; b) l'incorporazione di nuove dimensioni o attori nel problema della sicurezza, come l'individuo, le organizzazioni non governative (ONG) e le società stesse; e c) la crescente interrelazione tra la sicurezza esterna dei Paesi e la sicurezza interna.

Sono state individuate le seguenti sette componenti della sicurezza umana⁷:

- Sicurezza economica: si intende l'accesso alle risorse, ai finanziamenti e ai mercati necessari per mantenere un livello adeguato di sviluppo e benessere. Altre componenti sono: fonte di reddito e potere d'acquisto da un lavoro produttivo e remunerativo; sicurezza e stabilità dell'occupazione; equa distribuzione del reddito.
- Sicurezza alimentare: comprende l'accesso fisico ed economico ai prodotti alimentari di base.
- Sicurezza sanitaria: comprende la situazione delle malattie infettive e parassitarie nelle aree più disagiate del mondo, così come le malattie dei paesi altamente sviluppati.
- Sicurezza personale: fenomeni che accentuano i fattori di rischio, vulnerabilità e insicurezza nella società (omicidi dolosi, violenza fisica, crimini contro la salute) e il loro impatto sui gruppi vulnerabili (anziani, donne, bambini).
- Sicurezza della comunità: appartenenza a un gruppo sociale razziale o etnico, sua conservazione culturale e possibili situazioni di conflitto, violenza o discriminazione. Le preoccupazioni sottostanti riguardano la sostenibilità e la conservazione dell'identità nazionale, della cultura, della religione e della lingua di una nazione.

⁵ UNDP, Human Development Report 1993, People's Participation (Rapporto sullo sviluppo umano 1993, partecipazione popolare); questo documento collega lo sviluppo umano alla realizzazione dei diritti umani, al benessere collettivo, all'equità e alla sostenibilità; disponibile all'indirizzo: <https://research.un.org/es/docs/dev/1991-1999>; consultato il 31 luglio 2022.

⁶ UNDP, Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security (Rapporto sullo sviluppo umano 1994, Nuove dimensioni della sicurezza umana); disponibile all'indirizzo: <https://research.un.org/es/docs/dev/1991-1999>; consultato il 31 luglio 2022.

In termini di caratteristiche di base, è opportuno menzionare: a) le molteplici sfere di integrazione, come quella politica, sociale, economica e ambientale; b) l'incorporazione di nuove dimensioni o attori nel problema della sicurezza, come l'individuo, le organizzazioni non governative (ONG) e le società stesse; e c) la crescente interrelazione tra la sicurezza esterna e la sicurezza interna delle nazioni

⁷ *Ibidem*, Capitolo II "Nuove dimensioni della sicurezza umana".

- Sicurezza ambientale: concepita come un diritto umano di terza generazione, caratterizzato da un ambiente fisico sano per lo sviluppo umano. Si riferisce anche alla conservazione delle risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili come piattaforma per sostenere le attività umane.
- Sicurezza politica: in linea di principio stabilità e organizzazione degli Stati, nonché dei sistemi di governo e delle ideologie che li legittimano. Prende in considerazione lo stato dei diritti umani, la democrazia e le prestazioni dell'apparato di sicurezza e intelligence dello Stato.

Sulla base di queste componenti, ogni rapporto sullo sviluppo umano dell'UNDP presenta annualmente l'Indice di sviluppo umano (ISU) per ogni paese come misura sinottica dello sviluppo umano⁸.

3.- Sicurezza dei cittadini

La sicurezza dei cittadini è generalmente riconosciuta come una reazione storica dei paesi latinoamericani contro i governi estranei alla volontà popolare, a seguito di colpi di Stato, e nel quadro della Guerra Fredda, del conflitto Est-Ovest o dell'era polarizzata⁹: "[...] dopo le transizioni democratiche, nuovi paradigmi hanno fatto irruzione sulla scena politica, dando origine a nuovi modelli e concezioni che associano questi stessi termini alla protezione e allo sviluppo degli individui e dei gruppi sociali".

Si tratta di una visione diversa da quella tradizionale, che si concentra esclusivamente sull'istituzione di polizia e sul sistema di giustizia penale¹⁰: "La democratizzazione dei governi ha permesso di incorporare una visione plurale che concepisce la sicurezza come una costruzione tra cittadini e governo, in contrapposizione alla prospettiva tradizionale in cui questa era fondamentalmente un'attribuzione governativa [...] La tendenza è stata, da allora, quella di passare da un modello di sicurezza pubblica —orientato alla protezione dello Stato e alla salvaguardia dell'ordine pubblico— a uno di sicurezza dei cittadini, in cui la persona è l'asse centrale delle politiche."

La sicurezza dei cittadini si basa quindi su un concetto incentrato sulla protezione della persona umana, piuttosto che su quelli che cercano principalmente di rafforzare la sicurezza dello Stato o di uno specifico ordine politico. In senso lato, la sicurezza dei cittadini dovrebbe includere anche misure volte a garantire i diritti all'istruzione, alla salute, alla sicurezza sociale e al lavoro, tra gli altri, anche se mira principalmente a preservare i diritti e le libertà, a proteggere la sicurezza dei cittadini e a migliorare la loro qualità di vita.

⁸ L'ISU misura i progressi medi di un paese in tre aspetti fondamentali dello sviluppo umano: una vita lunga e sana, la conoscenza e un tenore di vita dignitoso.

⁹ Istituto per la sicurezza e la democrazia (2013), *Polizia di comunità (Concetti, metodi e scenari applicativi)*, Messico: Insyde, p. 8, disponibile all'indirizzo: <https://insyde.org.mx/?portfolio=nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible>; consultato il 31 luglio 2022.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 8 e 9.

Questo spiega perché il concetto di sicurezza dei cittadini può essere compreso solo sulla base della sicurezza umana, incentrata sull'essere umano; la sicurezza come bene comune, elemento essenziale dello sviluppo sostenibile.

In altre parole, la sicurezza dei cittadini può essere considerata una delle dimensioni della sicurezza umana, anche se la sicurezza dei cittadini è un concetto molto più ristretto rispetto alla sicurezza umana: in primo luogo, perché si concentra solo parzialmente su una delle sette componenti che il Rapporto sullo sviluppo umano include nella sicurezza umana (che chiama "sicurezza personale"); in secondo luogo, perché esclude i danni causati dalla natura; e in terzo luogo, perché considera solo un particolare tipo di azione umana — i crimini contro la vita, l'integrità e la proprietà.

In breve, la sicurezza dei cittadini ha una centralità che ruota attorno alla persona umana ed è vitale, dato che rimanere in vita è la condizione per godere delle altre sei componenti del paradigma di sicurezza umana proposto dall'UNDP. In altre parole, la sicurezza dei cittadini è alla base della sicurezza umana, poiché essere vivi è l'opportunità più fondamentale di cui un essere umano possa godere; l'integrità personale è una condizione necessaria per la libertà e la dignità.

La sicurezza dei cittadini è un processo volto a stabilire, rafforzare e proteggere lo Stato di diritto democratico, a neutralizzare le minacce di violenza nella popolazione e a consentire una convivenza sicura e pacifica. È considerato un bene pubblico e implica l'effettiva salvaguardia dei diritti umani inerenti all'individuo, in particolare il diritto alla vita e all'integrità, l'inviolabilità del domicilio e la libertà di movimento.

Riassumendo, la sicurezza dei cittadini di natura antropocentrica è la tendenza dominante nella regione, in particolare nei paesi che si impegnano a rispettare lo Stato di diritto democratico; una vera e propria sfida, visto che l'America Latina è caratterizzata da una violenza endemica (con tassi di omicidi intenzionali superiori a 10 per 100.000 abitanti¹¹) che mina il più sacro dei diritti umani, il diritto alla vita.

4.-Polizia e polizia di comunità

Per affrontare i problemi di sicurezza pubblica, gli Stati si affidano, tra l'altro, alle *istituzioni di polizia*, i cui membri sono chiamati agenti di polizia dalle Nazioni Unite (ONU)¹².

La polizia è sancita dall'articolo 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "La garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino

¹¹ Banca Mondiale (2016) Violenza urbana: un problema di proporzioni epidemiche. Disponibile presso: [Violenza urbana: un problema di proporzioni epidemiche; disponibile all'indirizzo: https://www.bancomundial.org](https://www.bancomundial.org); consultato il 31 luglio 2022. Indicatore proposto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

¹² Vedi, ad esempio, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) (2021) Codice di condotta per i funzionari incaricati dell'applicazione della legge [adottato con la risoluzione 34/169 dell'Assemblea generale del 17 dicembre 1979]; disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_04_01.pdf; consultato il 31 luglio 2022.

richiede una forza pubblica; questa forza è quindi istituita per il beneficio di tutti, e non per il vantaggio privato di coloro ai quali è affidata" (traduzione non ufficiale)¹³. Istituzione di autotutela sociale e principale modalità di espressione dell'autorità, tradizionalmente incaricata di fare rispettare le leggi e mantenere l'ordine pubblico; responsabile di garantire la sicurezza dei cittadini —soprattutto preservando la vita umana e l'integrità fisica delle persone— e il godimento dei diritti stabiliti. È anche la parte dell'amministrazione della giustizia penale che è costantemente a contatto diretto non solo con la criminalità e i criminali, ma anche con i cittadini in generale, una circostanza che lo distingue dagli altri funzionari pubblici e gli conferisce una rilevanza particolare¹⁴.

Il termine "polizia", secondo uno dei tanti significati utilizzati nel dizionario della Real Academia de la Lengua Española, è un "corpo incaricato di assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini sotto gli ordini delle autorità politiche" (traduzione non ufficiale)¹⁵.

Secondo uno esperto rinomato questa istituzione è "[...] intimamente legata alla società che l'ha creata, la sua filosofia generale, la sua forma di organizzazione e le funzioni specifiche che deve svolgere dipenderanno fondamentalmente dalle caratteristiche socio-politiche e culturali della comunità in cui deve agire"¹⁶; ciò significa che è la società a modellare la polizia e non viceversa, che la polizia è un riflesso della società da cui proviene e che serve.

Va notato che lo studio della polizia può essere affrontato in modi diversi:

a) *Approccio giuridico*: disposizioni legali, aspetti studiati nei trattati di diritto amministrativo e penale, a cui si aggiungono gli strumenti giuridici internazionali a cui lo Stato si aderisce.

b) *Sondaggi d'opinione*: la percezione che il pubblico ha della polizia, i livelli di fiducia del pubblico e l'immagine di sé del personale di polizia.

c) *Studi valutativi*: analisi quantitativa e qualitativa dei vari servizi richiesti alla polizia e di quelli effettivamente forniti dalla polizia.

La missione della polizia è essenzialmente quella di promuovere —nell'ambito di un servizio pubblico— l'esercizio delle libertà individuali nella misura in cui queste non arrechino danno alle libertà degli altri.

Il modello di polizia è inteso come "un insieme ordinato di regole, organi, risorse —umane, materiali e di altro tipo— e procedure di relazione tra di essi, che si articolano e agiscono in modo coordinato, con l'obiettivo di contribuire a garantire la sicurezza dei cittadini"¹⁷.

Il modello di polizia è una componente qualitativa e non materiale delle forze di polizia di primo ordine, perché sulla base della sua creazione, l'istituzione di polizia

¹³ Consiglio costituzionale della Repubblica francese (2019) Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789; disponibile all'indirizzo: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf; accesso 9 agosto 2022.

¹⁴ Cfr. Rico, José María (1983) (Comp.) *Policia y sociedad democrática* [Polizia e società democratica]. Madrid: Alianza Editorial, pag. 12.

¹⁵ Dizionario della lingua spagnola, 19^a edizione, Madrid, 1970, p. 1043.

¹⁶ Rico (1983). Op. cit. pp. 28 e 29.

¹⁷ Jar Cousuelo, Gonzalo (2000) *Modelos comparados de policia* [Modelli comparati di polizia]. Madrid: Dykinson S.L. Ministerio del Interior/Editorial, p. 14.

può generare la propria dottrina di polizia, stabilire i profili dei candidati alla carriera di polizia, il contenuto dei processi di formazione, i profili degli agenti di polizia e altri aspetti fondamentali dello sviluppo della polizia.

Nel mondo coesistono due grandi modelli di polizia: quella civile e quella militarizzata. Mentre il primo corrisponde all'eredità anglosassone, il secondo risponde alla tradizione dei Paesi dell'Europa continentale con tre fondamenti teorici: governativo, professionale e incentrato sul servizio pubblico. Il primo privilegia l'opinione del governante in carica nell'ambito degli interessi politici dell'élite, mentre il professionale si presume l'unico esperto in materia di sicurezza e quindi ha difficoltà ad accettare critiche e suggerimenti dall'esterno del proprio sottosistema; infine, la fondazione orientata al pubblico si pone come servitore dei cittadini che, nonostante gli apparenti vantaggi, entra in conflitto quando l'interesse particolare di un gruppo genera dinamiche che violano i diritti degli altri¹⁸.

La *polizia di comunità* fa parte dell'approccio anglosassone: polizia civile, fondamentalmente di natura locale, proattiva (focalizzata sulla risoluzione dei problemi) e fondamentalmente incentrata sulla prevenzione del crimine e sul servizio alla comunità, con l'obiettivo di garantire la sicurezza dei cittadini.

È negli Stati Uniti che la polizia di comunità è stata sperimentata per la prima volta alla fine degli anni '70, in seguito allo scarso successo dei metodi di prevenzione tradizionali e del modello di polizia "professionale" nell'affrontare la criminalità e le minoranze etniche, e negli anni '80, a causa dell'aumento della violenza, della vendita e dell'uso di droghe e stupefacenti, della cosiddetta "criminalità di strada" e degli atti di inciviltà o di comportamento antisociale (*disorders*). A rigore, non si tratta di un concetto nuovo, ma piuttosto del recupero del modello sviluppato più di un secolo e mezzo fa da Sir Robert Peel e messo in pratica dalla polizia metropolitana di Londra¹⁹.

Alla luce del suo successo, questo nuovo modello si è rapidamente diffuso in Canada e in Europa (per affrontare la "piccola" e "media" criminalità), ed è stato integrato da nuovi approcci alla prevenzione del crimine e all'incorporazione della comunità nella progettazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche in questo campo, nella misura in cui la sua ragione d'essere deriva dagli obiettivi perseguiti, ovvero²⁰:

Obiettivo generale: migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini, e promuovere una maggiore coesione e solidarietà sociale.

Obiettivi specifici: a) identificare i problemi della comunità, in particolare la criminalità e l'ordine pubblico, e sviluppare soluzioni sostenibili, utilizzando l'approccio della "risoluzione dei problemi". b) Ridurre le forme di criminalità più gravi e preoccupanti e il senso di insicurezza dei cittadini al riguardo. c) Aumentare il livello di soddisfazione dei cittadini in quanto riguarda l'intervento della polizia (e della giustizia penale). d) Incoraggiare la partecipazione attiva della comunità alla "produzione" di sicurezza (co-produzione di sicurezza). e) Contribuire al

¹⁸ Guillén, F. (2015). Modelos de policía y seguridad [Modelli di polizia e sicurezza], Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 183, 235 e 285.

¹⁹ Rico, José María (1997) Justicia penal y transición democrática en América Latina [Giustizia penale e transizione democratica in America Latina]. Messico: Siglo XXI Editores, p. 107.

²⁰ Rico, José María e Chinchilla, Laura (2002) Seguridad ciudadana en América Latina [Sicurezza dei cittadini in America Latina]. Messico: Siglo XXI Editores, p. 44.

coordinamento inter-istituzionale in materia di sicurezza dei cittadini. f) Valorizzare il personale di polizia. g) Migliorare i meccanismi di controllo "interno ed esterno" sull'azione della polizia. h) Offrire un servizio di qualità attraverso risposte personalizzate.

Infine, va sottolineato che ogni modello di società corrisponde a un particolare servizio di polizia e, pertanto, non esistono *modelli di polizia "puri"*, adattabili a qualsiasi circostanza e luogo.

5.- Vita democratica

Lo Stato di diritto è riconosciuto come l'istituzionalizzazione giuridico-politica della democrazia²¹; può quindi essere concepito come un modello di ordine costituzionale governato dal sistema di leggi in vigore accompagnato dalle istituzioni nazionali.

Per il Segretario Generale delle Nazioni Unite, lo Stato di diritto può essere definito come "un principio di governabilità in cui tutte le persone, le istituzioni e le entità, pubbliche e private, compreso lo Stato stesso, sono soggette a leggi promulgate pubblicamente, applicate in modo equo e giudicate in modo indipendente, e sono coerenti con le norme e gli standard internazionali sui diritti umani. Richiede inoltre che vengano adottate misure per garantire il rispetto dei principi dello Stato di diritto, dell'uguaglianza davanti alla legge, della separazione dei poteri, della partecipazione al processo decisionale, della legalità, della non arbitrarietà e della trasparenza procedurale e legale"²² (traduzione non ufficiale).

Parlare di Stato di diritto significa parlare di capitale sociale, che è presente negli Stati liberali e democratici²³: "I paesi con le più forti tradizioni democratiche sono caratterizzati dalla forza del loro capitale sociale, inteso come i valori e le istituzioni che permettono a una società di funzionare in armonia. Ciò si spiega con l'esistenza e la validità di un progetto nazionale, di un consenso intorno alle aspirazioni, se non alle utopie, agli obiettivi e agli interessi nazionali, nonché ai mezzi per risolvere i principali problemi nazionali. Questo consenso è solitamente sancito da una Costituzione o da una Legge Suprema" (traduzione non ufficiale).

Infine, lo Stato di diritto dipende dal soddisfacimento di almeno le seguenti quattro condizioni²⁴: governo della legge, separazione/divisione dei poteri, rispetto dei diritti umani e principio di autorità.

²¹ Díaz, Elías (2002) "Estado de Derecho y Legitimidad Democrática" [Stato di diritto e legittimità democratica]; in, Elías Díaz y José Luis Colomer (Eds.) Estado, Justicia, Derechos, Madrid: Alianza Editorial, p. 75; disponibile in spagnolo su: derecho y legitimidad democratica -Teoría e Historia de los Derechos Humanos-StuDocu; visitato il 31 luglio 2022.

²² ONU, Cos'è lo Stato di diritto; disponibile all'indirizzo: What is the Rule of Law? ; consultato il 31 luglio 2022.

²³ Moloeznik, Marcos Pablo (2019) "Ensayo sobre Asuntos Críticos de la Vigencia y Preservación de los Derechos Humanos en América Latina" [Saggio sulle criticità, la validità e la salvaguardia dei diritti umani in America Latina], Revista Jurídica Jalisciense, Año XXVIII, Número 61, Julio-Diciembre 2019, p. 15.

Guadalajara: Universidad de Guadalajara; disponibile all'indirizzo: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/pdf/jj61.pdf>; accesso 31 luglio 2022.

²⁴ Díaz, Elías (1988) Estado de Derecho y Sociedad Democrática [Stato di diritto e società democratica], Madrid: Taurus.

Il primo si riferisce a uno Stato subordinato o subordinato a un quadro normativo; il secondo significa equilibrio o bilanciamento dei poteri, pesi e contrappesi e controlli; il terzo ai diritti fondamentali; e il quarto va inteso come la limitazione dei poteri e delle azioni dei funzionari e dei dipendenti pubblici a quanto stabilito da leggi e regolamenti.

Si tratta, in altre parole, del *quadro istituzionale*, che può essere interpretato come "[...] l'insieme delle regole che i cittadini concepiscono, concordano e rispettano per governare il loro funzionamento come società, cioè il diritto e un governo capace di applicarlo e rispettarlo [...] il contributo dello Stato di diritto allo sviluppo istituzionale e, quindi, alla crescita della nazione"²⁵ (traduzione non ufficiale).

La *vita democratica*, quindi, è di vitale importanza per influenzare ognuna delle dimensioni o livelli descritti nella Presentazione di questo lavoro, sulla base della personale convinzione che la Legge debba governare la convivenza delle persone e che, quindi, debba essere rispettata e applicata.

²⁵ Luna, Sergio (2004), "Instituciones y crecimiento económico" [Istituzioni e crescita economica], Messico, Banamex, Studi economici e sociali, Rassegna della situazione economica del Messico, volume LXXX, pagg. 67, 68 e 69. L'autore osserva che, in assenza di un regime giuridico, "[...] sorgono accordi perniciosi, come la corruzione [...]".

CAPITOLO II

L'IMPORTANZA DELLA POLIZIA COMUNITARIA NELL'AMBITO DI UNA POLITICA DI SICUREZZA DEI CITTADINI COMPLETA E COORDINATA

Sergio Gryn

1.-Politica completa di sicurezza dei cittadini

Una politica di sicurezza dei cittadini pubblica completa è composta da quanto segue:

- Le **politiche tradizionali** sono costituite dall'insieme dei piani e delle azioni che vengono messi in atto per contrastare i fenomeni di violenza e delinquenza che si verificano o stanno per verificarsi a causa dell'esistenza di trasgressori o potenziali trasgressori. Questi piani e azioni fanno parte di quelle che chiamiamo **politiche di sicurezza tradizionali**, che comprendono politiche che cercano di rafforzare i meccanismi di prevenzione del crimine, come il controllo e la deterrenza, e, naturalmente, le azioni successive al crimine, come la risposta e la penalizzazione.



- E dalle **politiche di prevenzione della creazione di trasgressori**, che si compongono di tutti i piani e le azioni che vengono realizzati per prevenire i processi di creazione di trasgressori e, quindi, è fondamentale affrontare i fattori di rischio che agiscono come terreno fertile per la germinazione della delinquenza.

L'attuazione di queste politiche dovrebbe avvenire preferibilmente attraverso l'utilizzo delle istituzioni esistenti e dei rispettivi consigli di amministrazione e

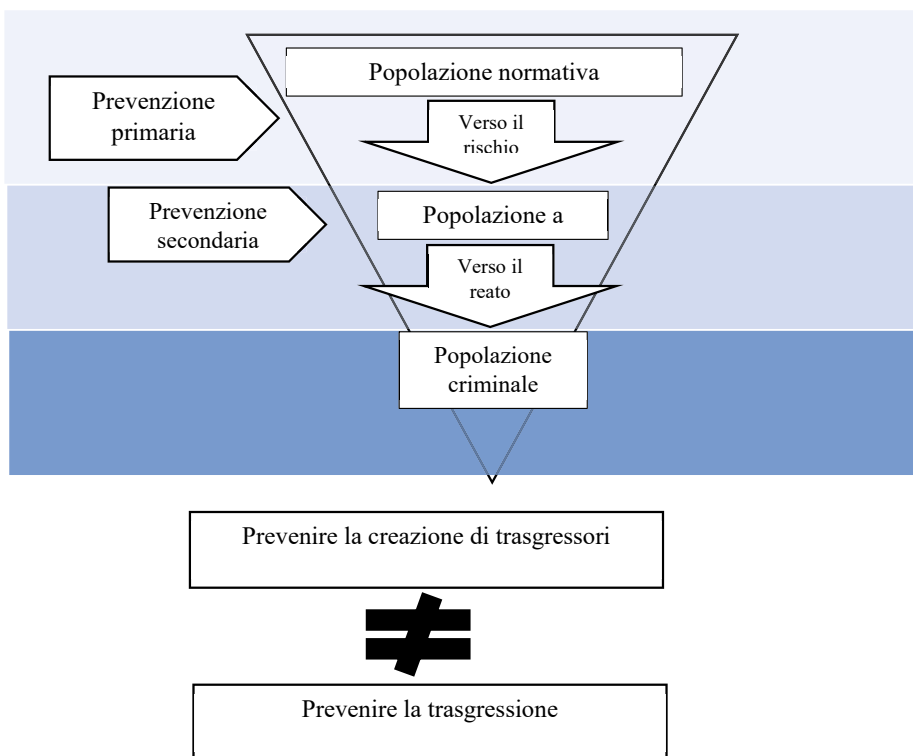
personale, che a loro volta dovrebbero essere formati per raggiungere gli obiettivi e attraverso la creazione di nuove istituzioni comunitarie (se possibile). Le istituzioni in cui ci sia già un'alta concentrazione di cittadini possono essere il canale appropriato per aumentare il livello di impatto desiderato. Ci riferiamo qui all'uso di scuole, chiese, centri comunitari, università, club sociali e sportivi, centri culturali, ecc.



L'attuazione di una politica di prevenzione della creazione di trasgressori richiede l'impegno e la determinazione di vari attori, soprattutto dei **decisori** (a livello nazionale e locale). Loro dovranno guidare e allo stesso tempo sostenere pienamente lo sviluppo di politiche a medio e lungo termine, ma che, in fin dei conti, sono quelle che permetteranno "alla fabbrica per la produzione di trasgressori di smettere di funzionare o, almeno, di smettere di essere così produttiva", in contrapposizione alle classiche politiche tradizionali a breve termine, che nella maggior parte dei casi, attaccando le conseguenze e non le cause del problema, finiscono per diventare quello che chiameremmo "pane per oggi, fame per domani".

Le politiche di prevenzione contro la creazione di trasgressori prevedono un cambio di paradigma che implica, attraverso una visione completa, il rafforzamento delle istituzioni, la formazione del personale e lo sviluppo di piani e programmi di prevenzione primaria e secondaria.

I processi che si generano sono intensivi, costanti (nel tempo), ricorrenti (come se fossero una spirale) e devono essere applicati in modo istituzionalizzato. A titolo di esempio si possono citare tutti quei modelli attuati attraverso il sistema educativo formale e non formale che mirano a rafforzare le attitudini e le capacità che costruiscono la cittadinanza e la comunità, contrastando di conseguenza tutti quei rischi che portano al percorso molto scivoloso della delinquenza, come l'abbandono scolastico implicito ed esplicito, la mancanza di contesti positivi di appartenenza, l'eccesso di tempo libero, la mancanza di politiche inclusive, e spesso anche l'inesistenza di una comunità (tenendo conto del suo reale significato).



Il processo di caduta della popolazione normale nella delinquenza rispetto all'attivazione di politiche di prevenzione primaria e secondaria.

Oltre a quanto sopra, per realizzare una politica completa che, da un lato, affronti la delinquenza attuale e, dall'altro, impedisca la creazione e lo sviluppo di trasgressori, sarà necessario innanzitutto che ciascuno degli attori sociali svolga al meglio il lavoro professionale che gli compete (che l'insegnante sia un eccellente educatore, che l'autista dell'autobus guidi al meglio, che i genitori svolgano il loro ruolo in modo adeguato, ecc.) e, inoltre, che abbiano una visione e un atteggiamento di responsabilità sociale e una propensione alla creazione di collaborazioni. In altre parole, non dire "non è un mio problema", ma al contrario capire che "siamo tutti parte della soluzione contribuendo con il nostro vantaggio comparativo".

Gli esempi includono:

- **La scuola** deve fare del suo meglio per svolgere le attività che le sono state affidate, ma deve anche proiettarsi nella comunità attraverso programmi concreti di costante coinvolgimento e impegno nel quartiere. Generare un senso di appartenenza nei loro studenti è un elemento fondamentale che li porterà ad avere a cuore il loro quartiere, i loro parchi e la loro gente, il che sarà senza dubbio di grande aiuto quando parleremo di progetti di sicurezza dei cittadini dal punto di vista della prevenzione.

- **Le università**, da un lato devono fornire una formazione professionale ai loro studenti, ma allo stesso tempo, e non meno importante, devono inserirsi in un tessuto di responsabilità sociale che rafforzi la società con risorse giovani e di qualità, nella misura in cui gli studenti ne siano consapevoli e, in questo modo, possano diventare potenziali alleati in ogni progetto di miglioramento della comunità, come ad esempio i programmi di prevenzione dell'abbandono scolastico o i programmi di protezione e assistenza agli anziani più vulnerabili, ecc.
- **I governi locali** devono adempiere a tutti i servizi tradizionali di cui gli abitanti hanno bisogno, come la pulizia delle strade, l'abbellimento, lo sviluppo urbano, la cultura, ecc. ma, allo stesso tempo, devono tenere conto di tutto ciò che ha a che fare con **l'educazione e il tempo libero** dei bambini e giovani, o con l'integrazione sociale ed educativa dei loro bambini e giovani a rischio, questi ultimi due esempi essendo un modello molto importante nella lotta contro il fenomeno della creazione dei trasgressori.

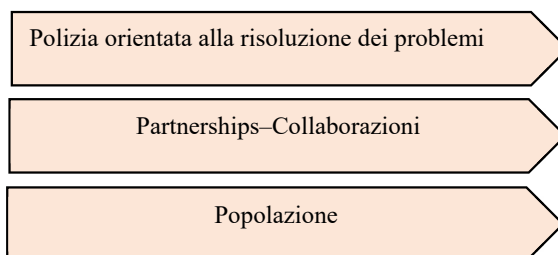
Questi esempi mostrano che, nonostante ogni istituzione sia in grado di fare ciò che le compete in modo eccellente, ciò non è sufficiente quando si tratta di costruire una comunità. A livello inter-istituzionale, ci sono troppi spazi vuoti e, molte volte, sono proprio questi spazi vuoti dove i bambini e ragazzi "cadono" in luoghi indesiderati.

Tuttavia, non è un caso che abbia lasciato per ultimo chi tradizionalmente ha la funzione di prevenire e combattere il crimine, la polizia. Ma, come ho detto, il suo approccio tradizionale non è sufficiente se vogliamo prevenire la "creazione di trasgressori". E, sebbene quest'ultima non sia "da manuale" per quanto riguarda la missione della polizia, **non** abbiamo dubbi che sia nel suo interesse ridurre il numero di "clienti" che riceverà in futuro.

A tal fine, la polizia dovrà contribuire a questo processo aggiungendo nuove prospettive al loro approccio alla realtà, comprendendo che essere un agente di polizia nel XXI secolo, così come essere un insegnante, un professore universitario, un sindaco o semplicemente un cittadino, richiede un approccio molto più completo e solidale, in modo che insieme possiamo costruire una società migliore e più sicura.

2.- L'attività di polizia comunitaria nel quadro di una politica completa di sicurezza dei cittadini

I principi fondamentali dell'attività della polizia comunitaria sono i seguenti:



Principi de la "community policing"

Intendiamo la polizia di comunità come una filosofia caratterizzata da:

- **Essere orientata a risolvere i problemi legati alla sicurezza dei cittadini.**

Quando parliamo di risoluzione dei conflitti dobbiamo considerare due tipi di problemi:

- Quei problemi che non si sono ancora manifestati, ma che "vediamo arrivare" e che quindi ci impongono un approccio **preventivo e proattivo**:
 - Un nuovo gruppo di immigrati verrà a risiedere nell'area.
 - La costruzione di un nuovo ponte pedonale tra quartieri di diverse classi sociali.
 - Informazione che sostiene che la rivalità tra gruppi di giovani di due scuole esploderà in violenza il prossimo fine settimana.
 - Le vacanze sono arrivate e la quotidianità ci espone a nuove sfide di convivenza civile.

Senza dubbio, anticipare il problema è spesso la soluzione migliore. Ma per farlo, dobbiamo essere sostenuti da una cultura istituzionale adeguata, insieme a una visione personale e professionale compatibile e alla preparazione per identificare e prevenire il concretizzarsi di potenziali minacce.

- Quei problemi di sicurezza dei cittadini che sono già sorti e che richiedono una risoluzione immediata per evitare una salita negativa della situazione e, naturalmente, per evitare il suo prolungamento nel tempo, nel senso che le potenziali minacce presentate al punto precedente sono già diventate problemi attuali:
 - Esistono problemi di aggressività reciproca tra la popolazione autoctona e quella immigrata, a causa di una serie di discussioni addotte, giustificate o meno, da ciascuna parte.
 - Si sono verificati nuovi fenomeni criminali e altri fenomeni legati alla qualità della vita che non esistevano prima dell'esistenza del ponte.
 - C'è stato un violento scontro tra le due scuole che ha causato ferite di varia entità da entrambe le "parti".
 - Il rumore prodotto dai giovani nelle strade a tarda notte ha causato violenti conflitti tra i vicini e i giovani.
 - La polizia comunitaria deve essere **proattiva** e allo stesso tempo cercare soluzioni che "sradichino il problema" non solo temporaneamente.

La risoluzione dei problemi è uno dei più importanti fattori di fiducia tra la polizia e la comunità. Come in molti altri settori della vita, chi risolve i problemi tende a guadagnarsi la fiducia dei potenziali richiedenti di tali soluzioni. Se questa è l'immagine che un poliziotto di comunità finisce per costruire con la sua gente, allora le porte sono già aperte per costruire la partnership primaria e fondamentale che ci aiuterà a trovare molte altre soluzioni ai problemi o alle sfide che si presentano.

- **Cercare di risolvere i problemi attraverso partnership con le istituzioni e la comunità.**

Le soluzioni ai problemi e i piani specifici per realizzarli non sono un compito esclusivo della polizia di comunità. Al contrario, la polizia di comunità ha il grande vantaggio di essere in grado di generare le alleanze corrispondenti in modo che ogni attore della comunità, istituzione o agenzia dello Stato comunale o nazionale possa essere parte della soluzione. Ognuno di loro contribuisce dal proprio posto, dove ha i suoi vantaggi speciali e relativi.

Il poliziotto di comunità dovrebbe quindi conoscere a menadito tutte le istituzioni della sua zona, la loro gestione, la loro abitudine e i loro abitanti.

Nella pratica:

- Se esiste un rapporto di fiducia tra l'agente di polizia municipale e il preside di una scuola o della rispettiva comunità educativa, allora forse sarà molto più facile risolvere il problema di quell'adolescente (studente di quella scuola) che è stato trovato a tarda notte nella piazza del paese.
- Se il dialogo è fluido tra la polizia municipale e i diversi dipartimenti che si occupano di questioni giovanili nel comune, forse sarà molto più facile trovare una soluzione al problema del rumore prodotto dai giovani durante la notte.
- Se la comunicazione tra l'agente di polizia comunitaria e il presidente dell'università è buona, sarà molto più facile reclutare l'istituzione e i suoi studenti per compiti socialmente responsabili che contribuiscono direttamente o indirettamente alla sicurezza pubblica.

- **Facendo da ponte tra la polizia e la comunità, rappresentando gli interessi di sicurezza della comunità presso la polizia e gli interessi della polizia presso la comunità**

L'agente di polizia di comunità appartiene organicamente alla struttura di polizia e risponde al capo della stazione di polizia della sua zona, ma allo stesso tempo è una sorta di leader della comunità specializzato in questioni di sicurezza dei cittadini che svolge il suo compito come punto di riferimento e, allo stesso tempo, fornisce risposte a qualsiasi problema legato alla sicurezza dei cittadini e, quindi, alla qualità della vita della popolazione.

Questo posizionamento consente alla polizia di comunità di svolgere funzioni essenziali nel quadro di una **politica completa di sicurezza dei cittadini**.

Da un lato, è un riferimento fondamentale in termini di sicurezza in tutto ciò che ha a che fare con la prevenzione contro la creazione di criminali, essendo l'interlocutore privilegiato degli attori civili, ma allo stesso tempo serve anche come la migliore conoscenza della comunità in situazioni in cui è necessario prevenire o rispondere al crimine.

Possiamo applicare la polizia di comunità come filosofia che abbraccia l'intera forza di polizia ma, allo stesso tempo, dobbiamo tenere presente che non tutti possono essere poliziotti di comunità.

3.- Non tutti possono essere poliziotti o poliziotte di comunità

Quanto presentato finora dimostra chiaramente che non chiunque può diventare un poliziotto o una poliziotta di comunità, poiché ciò richiede un profilo molto specifico.

Da un lato, l'agente di comunità deve avere un'esperienza significativa e aver svolto diverse funzioni nella sua carriera di polizia.

È, in fin dei conti, il "piccolo grande capo" della polizia nella sua zona e, inoltre, deve possedere una serie di caratteristiche che gli permettano di armonizzare le sue competenze di polizia con le sue funzioni di "leader della comunità specializzato in sicurezza".

Alcune competenze e abilità possono essere acquisite attraverso la formazione e l'addestramento, ma altre devono essere innate nell'individuo e devono far parte di un processo di selezione molto rigoroso, oltre a dover superare test di valutazione più frequenti rispetto al servizio in altri dipartimenti di polizia, soprattutto per quanto riguarda le questioni di integrità e buone pratiche a causa del loro stretto contatto con il pubblico.

Una tipica formazione per la preparazione di un agente di polizia comunitaria potrebbe includere i seguenti soggetti:

- Identificazione preventiva di problemi o esigenze
- Risoluzione alternativa dei conflitti
- Parlare in pubblico
- Gestione del gruppo
- Multiculturalismo
- Psicologia dello sviluppo e psicologia sociale
- Tecniche per costruire alleanze personali e istituzionali.
- Leadership e processo decisionale in situazioni di routine e di crisi.
- Resilienza della comunità
- Stili di gestione
- Pianificazione
- Programmazione
- Gestione del progetto
- Valutazione del progetto
- Creatività
- Costruzione della comunità

Per concludere

Ci rendiamo conto che la tradizionale politica di sicurezza dei cittadini non tiene conto dei processi di costruzione dei reati e, quindi, non assume un atteggiamento proattivo per prevenirli.

La politica globale di sicurezza dei cittadini si aggiunge e arricchisce la politica tradizionale, completandola con approcci, attori e modelli di lavoro che faranno tutto il possibile per garantire che "la fabbrica per la generazione di trasgressori

abbassi i suoi livelli di produzione" e, di conseguenza, produca una diminuzione dei "clienti" per la polizia.

A scopo puramente pedagogico, paragoniamo questa situazione a uno schema tattico di una squadra di calcio che cerca di evitare di subire un gol.

La politica tradizionale agisce per raggiungere il suo obiettivo solo con difensori e un portiere, mentre la politica integrata incorpora nella squadra centrocampisti e attaccanti, riducendo le possibilità della squadra avversaria di segnare nella nostra porta.

La polizia e le altre forze dell'ordine, sempre tenendo conto dell'esempio, sono i nostri difensori e il nostro portiere, mentre i centrocampisti e gli attaccanti sono gli educatori formali e non formali, il personale delle diverse aree del comune, i volontari della comunità, gli studenti universitari, le aziende e i loro lavoratori e molti altri attori che non sono ancora stati presi in considerazione.

L'aspetto interessante è che la polizia comunitaria, per le sue caratteristiche particolari, è una sorta di giocatore a tutto campo, che spesso funge da "anello di congiunzione" tra difesa e attacco.

Squadra integrale della sicurezza dei cittadini



CAPITOLO III

TEMPI DI PROSSIMITÀ: LA POLIZIA CHE VERRÀ

María Eugenia Suárez de Garay

Oggi il Messico si trova ad affrontare scenari caotici, segnati da alti livelli di violenza, criminalità e insicurezza, ma anche da alti livelli di illegalità e corruzione che si stanno diffondendo praticamente in tutti gli spazi sociali. Indubbiamente, in un simile contesto, la polizia svolge un ruolo preponderante per la governabilità del nostro paese e questo ci obbliga a riflettere collettivamente su quale tipo di polizia vogliamo in una democrazia e su come affrontare il debito storico che abbiamo come paese con le profonde trasformazioni che le nostre istituzioni di polizia richiedono, fondamentalmente nella loro cultura organizzativa, nella loro struttura amministrativa e nella loro proiezione pubblica.

La complessità di questo contesto e le mutevoli dinamiche dell'insicurezza e della violenza rendono impossibile combattere il crimine esclusivamente attraverso la reazione della polizia e del sistema di giustizia penale in generale. Per decenni, il mantenimento dell'ordine e il perseguimento dei criminali sono stati il compito principale dell'intero apparato formale di controllo sociale. Il sistema penale è stata la risposta fondamentale e quasi unica alla criminalità di ogni tipo. E il perseguimento dell'autore del reato è stato, da questo punto di vista, l'obiettivo fondamentale della polizia.

Tuttavia, la criminologia moderna riconosce l'importanza vitale della *situazione coinvolta nello sviluppo del crimine*²⁶. Il crimine si verifica, secondo questa prospettiva situazionale, quando il potenziale autore del reato, la vittima —o destinatario appropriato— e l'ambiente appropriato si incontrano. Questo è ciò che molti chiamano il *triangolo del reato*. Un'efficace azione di polizia nella lotta contro il crimine implica, da questo punto di vista, che venga prestata piena attenzione non solo al presunto autore del reato, ma anche alle potenziali vittime o destinatari, nonché agli ambienti sociali, ambientali e di altro tipo in cui il crimine può verificarsi. La prevenzione è quindi un valore fondamentale per la polizia. Ma in pratica questo implica molti cambiamenti nelle istituzioni di polizia, soprattutto un cambiamento di vasta portata nella cultura dell'intera comunità di polizia. Per questo, diventa fondamentale trasformare il modo in cui la polizia si percepisce, **ma anche il modo in cui definiamo il tipo di polizia che vogliamo in una democrazia.**

Se ci concentriamo sullo stato delle istituzioni di polizia municipale in Messico, troviamo una disparità significativa. C'è stato uno studio su 32 polizie municipali del

²⁶ Campoy Torrente, Pedro e Summers, Lucía (2015) "Los precipitadores situacionales del delito: otra mirada a la interacción persona-ambiente"[I precipitatori situazionali del crimine: un altro sguardo alle interazioni persona-ambiente], in Revista Criminalidad, Vol. 57 no. 3, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082015000300004 (Consultato 20 luglio 2022).

paese²⁷, condotto dall'Istituto per la sicurezza e la democrazia (acronimo spagnolo Insyde) per conto della Segreteria esecutiva del Sistema nazionale di sicurezza dei cittadini, con l'obiettivo di esaminare i progressi compiuti nell'attuazione del Modello nazionale di polizia e giustizia civile, una politica pubblica volta a rafforzare le capacità delle forze di polizia municipali e statali, nonché l'effettiva articolazione tra questi corpi con la Guardia Nazionale e le procure, al fine di prevenire e rafforzare le indagini sui crimini, ridurre la loro frequenza e aumentare la fiducia della popolazione nelle istituzioni di sicurezza dei cittadini. Lo studio ha rilevato che la polizia municipale presenta gravi carenze, come la mancanza di criteri scientifici e tecnici nel processo decisionale, la mancanza di documentazione delle attività, l'arbitrarietà dei processi disciplinari, l'assenza di meccanismi di supervisione esterna, l'integrazione come comandanti di persone che non hanno alcuna formazione o esperienza in materia di polizia e gli scarsi investimenti per il miglioramento degli stipendi, i benefici sociali e la certezza del diritto per i membri delle istituzioni di polizia locale, tra gli altri. E, allo stesso tempo, lo studio ha riportato l'esistenza di pratiche innovative che possono essere replicate: ad esempio, la polizia di Chihuahua è stata l'unica a mostrare una metodologia chiara e documentata per l'impiego operativo rispetto all'incidenza della criminalità; la polizia di Escobedo, Monterrey, Tijuana, Nezahualcóyotl, Chihuahua e San Pedro Garza ha dimostrato progressi nelle indagini penali per la risoluzione di reati contro la proprietà e, in misura minore, di casi di violenza domestica e omicidio, anche se c'è ancora resistenza da parte dei pubblici ministeri del paese ad accettare questa pratica di polizia a livello municipale; e nella maggior parte delle polizie municipali si sono registrati progressi significativi della polizia di comunità, anche se senza prove conclusive che dimostrino l'applicazione strutturata della metodologia associata alla risoluzione di problemi. Se si considera lo studio nel suo complesso, si può affermare che in molti casi si tratta di cambiamenti o riforme ancora parziali che acquisiscono la loro forza e il loro impatto a seconda della volontà, degli alti e bassi politici e dei contesti locali. Se prendiamo come punto di riferimento per la comprensione di quanto sopra, uno dei dati più rilevanti dello studio è il progresso fatto nella polizia di comunità — anche con il deficit sopramenzionato — vale la pena chiedersi **come il modello della polizia di comunità si inserisce nel quadro della riforma democratica della polizia**. Indubbiamente, nella sfida della ristrutturazione istituzionale, sulla via del rafforzamento degli schemi democratici, dove il modello di polizia di comunità diventa praticabile e si inserisce come strumento chiave per co-produrre la sicurezza della cittadinanza. Questo modello ha senso proponendo un profondo cambiamento nel pensiero convenzionale della polizia, in quanto va oltre la tradizionale gestione della sicurezza autoritaria e isolata dalla società e cerca di

²⁷ Instituto para la Seguridad y la Democracia (2021) Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. [Risultati dell'applicazione dello strumento di verifica del sistema di indicatori del modello nazionale di polizia e giustizia civile,], Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo/ Secretaría de Relaciones Exteriores/GIZ Cooperación Alemana, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/682230/SIMNPJC_INFORME_11nov2021_Insyde.pdf (Consultato il 1° agosto 2022).

costruire istituzioni moderne, democratiche ed efficienti, aperte al controllo dei cittadini.

La complessità di questo modello risiede, tra l'altro, nella comprensione della sua portata e del suo sviluppo. La prova inconfutabile di ciò è che nel caso messicano si basa su azioni della polizia di comunità e non su macro-riforme che riguardano l'intera forza pubblica, da cui la mancanza di dati sulla sua adozione e implementazione. La filosofia e le attività che emergono non devono essere viste come un modello isolato all'interno di un sistema di sicurezza, ma, al contrario, come un contributo olistico delle istituzioni di sicurezza, dove le iniziative sulla polizia di comunità possono apportare cambiamenti strutturali e operativi in un quadro di riforma della polizia.

Va riconosciuto che il cambiamento strutturale e operativo a cui si fa riferimento nella filosofia della polizia di comunità non la rende meno reattiva, né ignora l'intelligence della polizia come fondamento delle sue attività. Al contrario, aggiunge alle sue funzioni convenzionali la prevenzione e la sensibilizzazione della comunità, che possono generare relazioni e strategie globali di fronte ai fenomeni di violenza e insicurezza²⁸. In questo senso, la polizia di comunità non diventa il lato amichevole della sicurezza, ma piuttosto un modo per potenziare le attuali attività di polizia e aggiungere azioni preventive e di risoluzione di problemi a beneficio della popolazione.

Come sappiamo, **la polizia di comunità fa parte del paradigma democratico della sicurezza dei cittadini. In questa prospettiva, la sicurezza è una costruzione tra il governo e i cittadini, esprime la preoccupazione per la qualità della vita dei cittadini, è un diritto umano.** I dati provenienti da varie regioni del mondo hanno dimostrato che questo paradigma può fornire soluzioni migliori quando vengono gestiti interventi completi che coinvolgono un'ampia gamma di attori, agenzie e livelli di governo. In quest'ottica, l'attività di polizia non è un mezzo isolato che, da solo, permette di ridurre la violenza e la criminalità, ma è una parte fondamentale delle strategie di intervento.

La transizione, l'adozione e l'istituzionalizzazione del modello di polizia comunitaria nelle nostre istituzioni di polizia municipale è un'opzione praticabile. Certamente richiede un profondo lavoro di rinnovamento dottrinale e una trasformazione della mentalità delle istituzioni di polizia. Dov'è quindi il problema nel fare un passo di tale portata? Di solito, le risposte sono orientate alla scarsa o inesistente volontà politica di intraprendere riforme di polizia di ampio respiro. Pertanto, è necessario chiedersi anche dove risieda la responsabilità della polizia e delle sue potenziali trasformazioni. La domanda sembra facile da rispondere e si ammette che la responsabilità è del capo dell'istituzione di polizia. Questo è vero, in linea di principio; ma allora quale responsabilità per la polizia spetta al capo del governo da cui dipende? Non dimentichiamo che esistono due tipi di responsabilità: operativa e politica; la prima è del capo dell'istituzione e la seconda del capo del governo da cui l'istituzione dipende.

²⁸ Programma per la Convivenza Cittadina, Community Policing. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación, Messico: USAID/Insyde, pp. 12-17.

La responsabilità politica sulla polizia sarà legittima all'origine attraverso il voto, e legittima nella pratica del governo, se e solo se i governi eletti rispetteranno il mandato che le compete configurato dalla Costituzione politica degli Stati Uniti messicani (legalità, efficienza, professionalità, obiettività, rispetto dei diritti umani, identità civile e orientamento al servizio). È quindi responsabilità politica del governo eletto imporre a chi ha la responsabilità operativa le condizioni per adempiere a questo mandato. La teoria chiarisce che si tratta di un rapporto di controllo politico superiore da parte del governo eletto, che cede il controllo operativo proprio a chi ha la responsabilità operativa, all'interno di un margine relativo di autonomia che in nessun caso può superare i limiti imposti dal governo eletto²⁹.

Questo aspetto viene spesso trascurato e la conseguenza è che, di solito, quando la polizia si trova ad affrontare dei problemi, non è chiaro quale sia l'attività di polizia desiderata, perché i funzionari eletti non si assumono la responsabilità politica di guidare l'adempimento del mandato di polizia che è stato loro affidato. Quando ciò accade, la polizia risponde da sola e a sé stessa su cosa fare e come farlo, senza la logica politica che dovrebbe fornire il contesto, il significato, i limiti e il sostegno per tali risposte. Il rapporto viene quindi modificato e persino invertito de facto, e la responsabilità operativa è spesso al di fuori del controllo o al di sopra della responsabilità politica, causando una frattura nel contratto sociale, cosicché l'istituzione finisce per allontanarsi dal suo mandato legittimo superiore. La prova più evidente di ciò è la crisi di fiducia reciproca tra polizia e società, che è proprio uno dei problemi principali di qualsiasi azione di polizia di comunità.

Questa responsabilità politica del ramo esecutivo può essere vista come una moneta a due facce: una è il controllo e l'altra è il sostegno. In una democrazia costituzionale, la polizia potrà adempiere al proprio mandato solo se sarà contenuta e sostenuta dall'interno. Una delle cause della crisi della polizia in Messico è proprio la mancata assunzione di responsabilità da parte del potere esecutivo. Quando la polizia viene abbandonata a se stessa dall'esecutivo, è la prima a rimetterci, disattivando il suo necessario equilibrio tra i poteri che esercita e i sistemi di controllo di cui ha bisogno, ma anche tagliandole l'accesso alle risorse minime di cui ha bisogno per essere un servizio pubblico professionale.

Il postulato principale è che il primo ingrediente per costruire un miglioramento profondo e duraturo della polizia è la leadership politica del ramo esecutivo da cui la polizia dipende. Al contrario, l'assenza di tale leadership è un fattore di debilitazione ad alto impatto. In altre parole, non ci sarà una riforma democratica della polizia se non ci sarà una leadership politica responsabile direttamente e permanentemente coinvolta in essa.

Il costo storico dell'assenza di leadership politica per trasformare le istituzioni di polizia messicane è stato estremamente alto e ci dimostra che le nostre forze di polizia sono chiamate e sollecitate oggi ad agire con un atteggiamento altamente positivo di prevenzione e anticipazione dei problemi da una prospettiva interdisciplinare. In breve, **stiamo parlando di passare da una filosofia eminentemente reattiva a una sostanzialmente proattiva, che è proprio ciò che offre il modello della polizia di comunità.** Nelle società moderne e

²⁹ Michaud, Yves (1980) *Violencia y política* [Violenza e politica], Madrid: Ruedo Ibérico, pp. 97-113.

democratiche, non è sufficiente che l'agente di polizia sia un rappresentante dello Stato, un agente dell'autorità o un buon difensore della legge. L'agente deve anche essere percepito o percepita come un fattore di integrazione sociale, come un membro in più della comunità, che lavora professionalmente in quella stessa e insieme con il resto del tessuto sociale.

Pertanto, qualsiasi iniziativa di riforma della polizia orientata verso un modello di polizia di comunità deve cercare di incidere e trasformare non solo i sistemi e i modelli gestionali e decisionali, ma fondamentalmente, come abbiamo già detto, generare una nuova struttura dottrinale e cercare un modo per riconfigurare la cultura istituzionale e organizzativa. In altre parole, la "rifondazione istituzionale" implica necessariamente l'elaborazione di un insieme di conoscenze sistematicamente e metodologicamente ordinate che diano forma alla storia e alla cultura della polizia, che integrino principi, valori e regole sul ruolo costituzionale dell'istituzione di polizia, legato alla difesa dei diritti umani, della legge, dell'ordine e della sicurezza. Oltre a promuovere un'intera mistica e vocazione di servizio su cui poggia una cultura organizzativa che emerge nell'interazione sociale, nel dialogo, nella convivenza con i cittadini e nella pace sociale rappresentata da diversi simboli di comando, autorità, costumi e tradizioni che dovrebbero costruire una solida struttura di integrazione e identità della polizia. Molti accademici e varie organizzazioni della società civile esperte in queste tematiche insistono da tempo sul fatto che i problemi della polizia ci interrogano come società e, soprattutto, mettono in discussione la qualità dello Stato di diritto democratico nel suo complesso. In questo senso, la polizia può essere analizzata solo come parte dell'apparato governativo che la origina, e da qui riconoscere le sfide che ci attendono per intraprendere la sua riforma come politica statale³⁰. Spetta allo Stato promuovere la sua riforma con un'enfasi assoluta e totale sullo stato di diritto democratico e incoraggiando profondi cambiamenti nella dottrina, nella gestione e nella cultura organizzativa, stabilendo i necessari meccanismi di controllo e bilanciamento per limitare l'uso della forza, la violazione dei diritti umani, l'inefficienza e l'inefficacia della polizia.

Dal punto di vista del modello di prossimità, ciò significa che gli agenti di polizia dovrebbero essere pienamente integrati nel tessuto sociale. L'agente di polizia non dovrebbe essere solo un altro pezzo di arredo urbano, ma un vero professionista. Ciò significa che il processo decisionale non è appannaggio di un settore dell'organizzazione, ma di tutti i professionisti coinvolti, a partire dal poliziotto di linea. Naturalmente —e lo abbiamo costantemente osservato nei vari interventi che abbiamo realizzato nelle istituzioni di polizia— non si può parlare di partecipazione e vicinanza se la polizia non ha informazioni sufficienti per affrontare i problemi e le strutture che facilitano un coordinamento pieno e fluido tra le diverse aree e forze di polizia.

Chiediamo con forza istituzioni di polizia competenti, professionali e moderne, ma questo si può ottenere solo con un alto livello di motivazione e una cultura

³⁰ Dammert, Lucía (2005) "Reforma policial en América Latina" [Riforma della polizia in America Latina], Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, n. 12, <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001205.pdf> (consultato il 2 agosto 2022).

professionale in linea con queste richieste sociali. L'immagine dell'agente di polizia dedito all'inseguimento dei criminali da potenti veicoli, a cui le autorità di polizia e alcuni cittadini alludono in modo così ossessivo, è ora in crisi.

Non possiamo più accettare la sproporzione e la mancanza di trasparenza nell'uso delle risorse, la mancanza di efficienza, gli abusi di autorità e la tortura di cui sono vittime molti dei nostri agenti di polizia dopo pochi anni dal loro ingresso in servizio. L'obbedienza servile, acritica e complice della polizia stessa e dei suoi capi e il disprezzo dei cittadini sono problemi reali che richiedono l'improrogabile rifondazione di questa istituzione così vitale per la governabilità democratica.

In questo senso, più che mai, dobbiamo incoraggiare la progressiva implementazione, nelle nostre forze di polizia, di una cultura che implica un atteggiamento verso il servizio e la comunità diverso da quello tradizionale. Abbiamo urgentemente bisogno di un nuovo stile di polizia, e il modello della Polizia di comunità fornisce un quadro di riferimento per questo: lavoro di squadra, orientamento alla risoluzione dei problemi, risposta contingente all'ambiente specifico in cui agiamo, configurazione di reti interconnesse con il resto del sistema di polizia e con tutti gli agenti sociali coinvolti negli eventi, sono solo alcune delle caratteristiche di questo nuovo stile di polizia con livelli significativi di coinvolgimento nel tessuto sociale.

Sappiamo per esperienza che non è facile raggiungere questo obiettivo. Uno dei maggiori problemi che osserviamo nelle istituzioni di polizia preventiva del nostro paese è proprio l'ambiguità degli obiettivi che ci si aspetta di raggiungere. E questa ambiguità è alimentata dal mito che la polizia sia indispensabile. Di conseguenza, la definizione degli obiettivi e il monitoraggio del loro raggiungimento non si riferiscono di solito ai fini dell'attività di polizia in sé, ma agli strumenti quantificabili utilizzati: numero di denunce presentate, numero di arresti effettuati, ecc. Certo, questi dati sono utili, soprattutto per giustificare il lavoro svolto o per mettersi al riparo da accuse di inefficacia, ma non sono sufficienti per partecipare efficacemente a interventi complessivi per affrontare le dinamiche sociali che producono contesti di rischio, violenza e criminalità, in cui la polizia dovrebbe essere uno degli attori principali nella generazione di nuove formule sociali che permettano di risolverle o almeno ridurle.

In questo senso, Zygmund Bauman sostiene che le parole hanno un significato³¹, ma alcune parole producono anche una sensazione. Nel nostro Messico, la parola "polizia" è una di quelle che suscitano rabbia. Quando viene pronunciata ci viene ricordato che ci sono e che continuano a esercitare il loro dispotismo e la loro brutale violenza sull'illegalità, sulla delinquenza e oggi, come non mai, sulla criminalità organizzata. Siamo molto preoccupati quando mostrano il loro volto più feroce, ma accettiamo e chiediamo che agiscano "con tutto il rigore del pugno di ferro", anche a costo dei nostri diritti umani e dei cittadini. Anche la classe politica non è stata timida nel mostrare apertamente il suo disprezzo per la polizia e i poliziotti. Per questo non possiamo smettere di interrogarci e di immaginare la polizia del futuro e di considerare la prossimità della polizia come una leva

³¹ Bauman, Zygmund (2009) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre [Tempi di liquido. Vivere in un'epoca di incertezza]*, México: Ensayo Tusquets.

fondamentale per il cambiamento.

Ciò richiede di affidarsi al dialogo, al consenso, alla differenza e alla critica democratica per decostruire le vecchie strutture repressive che hanno dato forma e significato alla nostra polizia, al fine di costruire istituzioni civili, professionali e orientate ai cittadini.

CAPITOLO IV

LA CREAZIONE DI COMITATI DI AUTODIFESA E SVILUPPO RURALE COME MECCANISMI DI SICUREZZA DEI CITTADINI NELLE COMUNITÀ CONTADINE E INDIGENE DEL PERÙ

Víctor Gonzáles Jáuregui

Introduzione

Di fronte alla crescente ondata di insicurezza dei cittadini, che costituisce una vera e propria sfida alla sicurezza in uno Stato democratico di diritto, e utilizzando un meccanismo giuridico che era stato usato in Perù fin dagli anni 90 per aiutare le forze dell'ordine e le pattuglie contadine nella lotta contro il gruppo terroristico armato Sendero Luminoso nell'area di insediamento delle comunità contadine e indigene, il 15 luglio 2022 è stata approvata la legge 31494, la Legge sui comitati di autodifesa e sviluppo rurale.

1.- Interventi per la sicurezza pubblica, l'ordine interno e la difesa nazionale

Uno degli scopi di questa legge è che i suddetti Comitati di autodifesa e di sviluppo rurale svolgano attività a sostegno della **sicurezza dei cittadini** e partecipino al **mantenimento dell'ordine interno e della difesa nazionale**. In altre parole, che si impegnino in attività specificamente assegnate dalla Costituzione politica del Perù a determinate istituzioni della Forza Pubblica. A questo proposito, la Corte Costituzionale³² ha definito alcuni concetti specifici in relazione a questo tema e ha differenziato chiaramente tra i concetti di **sicurezza nazionale**, caratterizzata come la difesa dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità territoriale dello Stato, cioè il fronte esterno, la cui protezione è propriamente affidata alle Forze Armate; e la **sicurezza dei cittadini**, intesa come il mantenimento della pace, della tranquillità e della sicurezza dei cittadini, la cui protezione è propriamente affidata alla Polizia Nazionale, mentre i compiti di **ordine interno** comprendono tre aspetti:

- a) **Sicurezza dei cittadini**: implica la protezione della vita, dell'integrità fisica e morale delle persone, del rispetto della proprietà pubblica e privata, tra le altre cose.
- b) **Stabilità dell'organizzazione politica**: si riferisce al mantenimento della tranquillità, del silenzio e della pace pubblica, nonché al rispetto della legittima autorità pubblica.
- c) **Salvaguardia delle strutture e dei servizi pubblici essenziali**: comprende gli edifici e le strutture pubbliche che soddisfano i bisogni vitali e primari della comunità, come l'acqua e l'elettricità e tra gli altri.

Questo quadro concettuale è corroborato quando la Corte Costituzionale afferma che "[...] la **sicurezza dei cittadini** può essere definita come uno stato di

³² Corte Costituzionale, causa n. 00002-2008-PI/TC, processo di incostituzionalità, sentenza di merito del 09 settembre 2009

protezione fornito dallo Stato e al cui consolidamento collabora la società, in modo che alcuni diritti appartenenti ai cittadini possano essere preservati di fronte a situazioni di pericolo o di minaccia, o risarciti in caso di violazione o disattesa"³³ (traduzione non ufficiale).

A livello regionale, invece, per la Commissione interamericana dei diritti umani, la **sicurezza dei cittadini** è una delle dimensioni della sicurezza umana e quindi dello sviluppo umano, e implica l'interrelazione di molteplici attori, condizioni e fattori, tra cui la storia e la struttura dello Stato e della società, le politiche e i programmi governativi, l'applicazione dei diritti economici, sociali e culturali e lo scenario regionale e internazionale. **Il concetto di sicurezza dei cittadini è il più appropriato per affrontare i problemi della criminalità e della violenza da una prospettiva di diritti umani, piuttosto che i concetti di "sicurezza pubblica", "sicurezza umana", "sicurezza interna" o "ordine pubblico"**. Questo concetto si orienta tranquillamente verso un approccio incentrato sulla costruzione di maggiori livelli di cittadinanza democratica e con la persona umana come obiettivo principale delle politiche, in contrapposizione a quelle che cercano di mantenere la sicurezza dello Stato o di un particolare ordine politico. Dal punto di vista dei diritti umani, la sicurezza dei cittadini contempla i diritti a cui tutti i membri di una società sono titolari, in modo che possano svolgere la loro vita quotidiana con il minor livello possibile di minaccia alla loro integrità personale e con il godimento dei loro diritti civili e di proprietà. A loro volta, i problemi di sicurezza dei cittadini si riferiscono alla generalizzazione di una situazione in cui lo Stato non svolge, totalmente o parzialmente, la sua funzione di protezione contro la criminalità e la violenza sociale, il che significa una grave interruzione del rapporto fondamentale tra governanti e governati³⁴.

In questo senso, i Comitati di Autodifesa e Sviluppo Rurale, in quanto organizzazioni civili, pacifiche e democratiche sorte spontaneamente e liberamente dalla popolazione per le attività di autodifesa della propria comunità contro le infiltrazioni e gli attacchi terroristici, la violenza generata dal traffico illecito di droga e i crimini legati all'insicurezza dei cittadini; e per supportare la Polizia Nazionale e le Forze Armate nei loro compiti di mantenimento della pace e della sicurezza, e che possono anche procurarsi, attraverso l'acquisto o la donazione da parte dello Stato o di privati, armi per uso civile che il Ministero della Difesa stesso autorizza, non possono essere organizzazioni legittime create per sopperire alle carenze dello Stato nelle sue politiche pubbliche sulla sicurezza dei cittadini, né possono essere istituite parallelamente alle Forze pubbliche, costituite dalle Forze armate e dalla Polizia nazionale, che hanno un riconoscimento costituzionale che le autorizza a usare la forza in determinate aree dove si generano criminalità comune o organizzata e violenza. Le inadeguatezze di uno Stato precario, che non è in grado di adempiere pienamente al suo dovere di proteggere i diritti fondamentali delle persone, non possono essere una scusa per creare organizzazioni civili

³³ Corte costituzionale, causa n. 05994-2005 -HC/TC, procedimento di habeas corpus, pubblicato il 25 maggio 2007, FJ 14-15.

³⁴ Commissione interamericana dei diritti umani, Rapporto sulla sicurezza dei cittadini e i diritti umani, IACHR/OAS, 31 dicembre 2009, disponibile su www.cidh.oas.org, pagina consultata il 25 luglio 2022.

permanenti e delegare loro il potere di usare la forza, gestire la violenza, usare le armi e perseguire i crimini.

La Costituzione politica utilizza il concetto di ordine interno come espressione per assegnare responsabilità alle Forze armate e alla Polizia nazionale, motivo per cui le autorizza all'uso della forza, attraverso il Decreto legislativo 1095, una norma con rango di legge, che stabilisce le regole per l'impiego e l'uso della forza da parte delle Forze armate sul territorio nazionale, e il Decreto legislativo 1186, che regola l'uso della forza da parte della Polizia nazionale, cioè norme specifiche che non includono in alcun modo i Comitati di Autodifesa e di Sviluppo Rurale, e di conseguenza queste organizzazioni non hanno il quadro giuridico per impiegare o usare la forza e ancor meno per usare le armi.

A questo punto, va sottolineato che l'articolo III del Titolo preliminare del Decreto Legislativo 1267, la Legge sulla Polizia di Stato, stabilisce che la funzione di polizia è esercitata in qualità di forza pubblica dello Stato e nel suo adempimento garantisce, mantiene e ristabilisce l'ordine interno, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, e afferma anche che la funzione di polizia è svolta attraverso l'esecuzione del servizio di polizia, che richiede conoscenze specialistiche da parte del personale di polizia che consentono l'eccellenza del servizio da fornire. Nella legge 31494, troviamo che molte delle funzioni che corrispondono alla Polizia Nazionale sono assegnate anche ai Comitati di autodifesa e di sviluppo rurale, cioè a persone che non hanno alcun tipo di formazione o conoscenza specialistica.

L'articolo V dello stesso Titolo preliminare definisce la **Forza pubblica** come il potere dello Stato, esercitato dalla Polizia nazionale del Perù, che autorizza l'uso della forza in modo legittimo nell'adempimento del suo scopo, per la conservazione dell'ordine interno e per garantire il funzionamento dei poteri dello Stato nell'ambito dell'ordine costituzionale. Esercitato nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e nell'ambito delle norme in materia, questo esercizio della Forza Pubblica riguarda anche le Forze Armate, quando il Potere Esecutivo emette Decreti Supremi, in attribuzione dell'articolo 137 della Costituzione Politica, e dichiara lo stato di emergenza delegando il controllo dell'ordine interno alle Forze Armate o alla Polizia Nazionale del Perù; nei casi in cui i membri delle Forze Armate agiscono a sostegno della Polizia Nazionale peruviana, essi assumono il ruolo di funzionari delle forze dell'ordine e agiscono secondo i parametri del Diritto Internazionale dei Diritti Umani — Codice di condotta per i funzionari preposti all'applicazione della legge e Principi fondamentali sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte dei funzionari delle forze dell'ordine.

Di conseguenza, anche le forze armate devono essere addestrate a gestire le situazioni di violenza in cui devono usare la forza, e la mancanza di addestramento o l'inadeguatezza dell'armamento non esimerebbe lo Stato, nel caso di un'indagine giurisdizionale, dalla responsabilità penale individuale e dalla responsabilità civile.

Infine, sebbene l'articolo VI stabilisca che le autorità, gli enti pubblici e privati, così come le persone fisiche e giuridiche, sono obbligati a fornire supporto alla Polizia Nazionale Peruviana quando le circostanze lo richiedano, ciò non implica il potere di creare organizzazioni che sostituiscano le funzioni della Polizia Nazionale Peruviana e che si sovrappongano ad altri tipi di organizzazioni esistenti che sono responsabili per legge della sicurezza e della pace della comunità all'interno del

loro territorio³⁵, come le ronde contadine nel territorio delle Comunità Contadine e Native.

2.-Separazione dei poteri

D'altra parte, per quanto riguarda i principi della separazione dei poteri e della competenza, la Corte Costituzionale ha sottolineato con grande enfasi che: "[...] in uno Stato democratico di diritto, **il legislatore è soggetto ai limiti fissati dalla Costituzione**, cosicché non può legittimamente adottare alcuna decisione in forma di legge su qualsiasi materia: alcune gli sono vietate e nelle altre non può fare ciò che vuole" (traduzione non ufficiale). È quindi importante che le proposte di regolamentazione, in generale, siano adeguatamente giustificate e motivate, rispettando il quadro dei poteri e il ruolo di governo assegnato agli enti pubblici. Il principio della separazione dei poteri, riconosciuto dall'articolo 43 della Costituzione, regola l'organizzazione del governo del nostro Paese e stabilisce che la Repubblica del Perù è democratica, sociale, indipendente e sovrana. Lo Stato è uno e indivisibile. Il suo governo è unitario, rappresentativo e decentralizzato ed è organizzato secondo il principio della separazione dei poteri. A questo proposito, la Corte Costituzionale ha sottolineato che la suddetta separazione dei poteri è diventata un requisito imprescindibile in qualsiasi Stato democratico e sociale di diritto, a garanzia dei diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti.

Pertanto, sulla base del principio della separazione dei poteri, la Costituzione stabilisce, tra l'altro, alcune competenze esclusive ed esclusive per i poteri dello Stato. In questo quadro, ai sensi dell'articolo 118, paragrafo 4, della Costituzione, il Presidente della Repubblica è responsabile di "assicurare l'ordine interno e la sicurezza esterna della Repubblica".

A conferma di ciò, l'articolo 166 della Costituzione stabilisce che lo scopo principale della Polizia nazionale peruviana è garantire, mantenere e ristabilire **l'ordine interno**. Inoltre, l'articolo 175 della Costituzione stabilisce che **solo le Forze armate e la Polizia nazionale possono possedere e utilizzare armi da guerra**. Tutte le armi esistenti, così come quelle prodotte o introdotte nel Paese, diventano di proprietà dello Stato senza processo né risarcimento.

3.- Comunità contadine e indigene, e pattuglie di contadini

D'altra parte, l'articolo 5 della citata Legge sulle Pattuglie Contadine stabilisce che le Comunità Contadine e Autoctone hanno la facoltà di costituire, all'interno del loro territorio, un'unica Pattuglia Contadina o Comunale, a seconda dei casi, che viene formata e sostenuta su iniziativa esclusiva della comunità stessa ed è soggetta al suo statuto e a quanto stabilito dagli organi di governo della comunità, a cui la Pattuglia Contadina o Comunale è subordinata; Pertanto, all'interno di una comunità contadina o indigena, non possono coesistere due (2) forme di organizzazione con le stesse funzioni, poiché ci troveremmo di fronte a una sovrapposizione di funzioni, e questo accade con i poteri che la Legge 31494 concede ai Comitatos di autodifesa e di sviluppo rurale³⁶.

³⁵ Legge 27908, Ley de Rondas Campesinas (Legge sulle ronde contadine).

³⁶ Oficio 403-2021-PR Osservazioni del Poder Ejecutivo alla legge che riconosce i Comitatos di autodifesa e sviluppo rurale e li incorpora nel Sistema di sicurezza della città, del 2 luglio 2021.

Va notato che l'abrogato Decreto Legislativo 741 è stata la prima norma giuridica che ha riconosciuto i Comitati di autodifesa "come organizzazioni della popolazione sorte spontaneamente e liberamente per sviluppare attività di autodifesa della propria comunità, prevenire infiltrazioni terroristiche, difendersi da attacchi terroristici e appoggiare le Forze armate e la Polizia nazionale peruviana in compiti di pacificazione, la cui caratteristica è quella di essere **transitorie**" (traduzione non ufficiale). A questo punto, possiamo accostarci alla Terza Convenzione di Ginevra del 1949, che al numero a.6) dell'articolo 4°, stabilisce che la popolazione di un territorio non occupato che, all'avvicinarsi del nemico, prende spontaneamente le armi per combattere contro le truppe d'invasione, senza aver avuto il tempo di costituirsi in forze armate regolari, se ha le armi in vista e rispetta le leggi e le consuetudini di guerra, è riconosciuta come combattente e quando viene arrestata ha lo status di prigioniero di guerra; questa figura è nota come **insurrezione di massa**. In entrambi i casi, c'è spontaneità e temporaneità nell'agire di fronte a una minaccia, in un caso contro gli attacchi terroristici e nell'altro contro l'invasione del territorio da parte di uno Stato nemico, ma entrambe sono organizzazioni transitorie e temporanee, in nessun modo sono permanenti nel tempo, come è nelle intenzioni dell'attuale legge sui Comitati di autodifesa e sviluppo rurale.

Da parte sua, la Corte Costituzionale afferma che "l'autodeterminazione è la capacità dei popoli indigeni di organizzarsi autonomamente, senza interventi politici o economici da parte di terzi, e il potere di applicare il loro diritto consuetudinario per risolvere i conflitti sociali che sorgono all'interno della comunità, a condizione che nell'esercizio di questa funzione non violino i diritti fondamentali di terzi, di cui lo Stato è garante, in quanto custode dell'interesse generale e, in particolare, dei diritti fondamentali" (traduzione non ufficiale). In considerazione di quanto sopra, in conformità con l'ordinamento giuridico nazionale e con gli strumenti internazionali in vigore per lo Stato peruviano, alle comunità contadine e autoctone e ai popoli indigeni o originari è riconosciuto il diritto all'autonomia o all'autogoverno, che implica la determinazione dell'organizzazione dei loro affari interni, nonché la loro autodifesa³⁷.

Inoltre, i Comitati di autodifesa e di sviluppo rurale non sono considerati all'interno della Politica nazionale multisettoriale di sicurezza e difesa nazionale (2021) o della Politica nazionale multisettoriale di sicurezza dei cittadini (2022), recentemente emanate dal governo peruviano.

Per concludere

Da quanto spiegato in questo capitolo, si è stabilito che gli Stati non dovrebbero creare organizzazioni civili permanenti per agire nel settore della sicurezza dei cittadini, usare la forza e avere accesso alle armi, quando già dispongono di istituzioni specializzate della Forza Pubblica per svolgere questi compiti.

Dall'analisi effettuata, si stabilisce che gli organi legislativi degli Stati, quando legiferano su questioni relative alle Comunità Contadine e Indigene, che rispondono all'esistenza dei popoli nativi, devono verificare le normative

³⁷ Oficio 403-2021-PR Osservazioni del Potere esecutivo alla legge che riconosce i Comitati di autodifesa e sviluppo rurale e li incorpora nel Sistema di sicurezza della città, del 2 luglio 2021.

internazionali in vigore e devono anche rispettare il principio della separazione dei poteri e delle competenze.

Infine, la sfera di competenza delle organizzazioni ancestrali incaricate della risoluzione dei conflitti, della sicurezza e della pace comunitaria nelle comunità contadine e indigene non dovrebbe essere sovrapposta a nuove organizzazioni prive di natura consuetudinario e di sostegno costituzionale.

CAPITOLO V

POLIZIA COMUNITARIA: TECNOLOGIE EMERGENTI E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI, LA SFIDA IN CORSO

Gustavo Mauricio Basti3n Olvera

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione 3 un processo che deve tenere conto dei cittadini per rendere i servizi pubblici pi3 efficienti ed efficaci. L'obiettivo di questa trasformazione 3 consolidare un governo digitale che "faccia uso delle tecnologie digitali come parte integrante delle strategie di governo"³⁸(traduzione non ufficiale). I servizi possono spaziare dall'istruzione alla sanit3 e persino alla sicurezza. 3 quindi importante analizzare come il concetto di trasformazione digitale possa essere introdotto nella sicurezza con un focus sul cittadino. In particolare, dalla fornitura di servizi di polizia secondo il modello della polizia di comunit3, il cui obiettivo finale 3 lo "scambio di capitale sociale tra polizia e comunit3 [...] basato sulla partecipazione della comunit3 e sui concetti di fiducia e legittimit3"³⁹ (traduzione non ufficiale).

Uno degli elementi del modello della polizia di comunit3 3 la costruzione di canali di comunicazione tra la comunit3 e la polizia. Tradizionalmente, questi canali assumono la forma di comitati di quartiere, tavole rotonde di cittadini o consigli, tra gli altri. Sono meccanismi che incoraggiano la partecipazione dei cittadini alla progettazione, all'attuazione e alla valutazione delle strategie di polizia e servono a misurare la fiducia dei cittadini nella polizia. Ma come possono le tecnologie emergenti contribuire a processi pi3 efficienti di collaborazione con i cittadini per implementare meglio questo pilastro del modello di polizia comunitaria?

Con l'avanzare di nuove tecnologie come la realt3 aumentata, l'Internet degli oggetti (IoT) e il software di riconoscimento facciale, si presentano opportunit3 sempre pi3 mature per migliorare i protocolli di polizia e soprattutto il coinvolgimento della comunit3. Le tecnologie di machine learning e IoT vengono ora impiegate per studiare e identificare le aree e i momenti di maggiore criminalit3 (i cosiddetti hotspot), aiutando le forze di polizia ad allocare le risorse in modo efficiente. Questa stessa tecnologia 3 in grado di eseguire la "previsione del crimine", una procedura in cui molte variabili vengono utilizzate con algoritmi per prevedere il verificarsi di un crimine, consentendo alle forze dell'ordine di stabilire processi di deterrenza tempestivi. Utilizzando un approccio olistico alla sicurezza pubblica, 3 possibile incorporare la tecnologia per migliorare i servizi di polizia e fornire alla comunit3 e alla polizia maggiori strumenti per comunicare tra loro.

³⁸ Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale. "Digital Government Model" Modello di governo digitale. 2022; disponibile in inglese su:

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID_Digital_Government_Model.pdf

³⁹ Brewster, B., Policing the Community Together: The Impact of Technology on Citizen Policing the Community Insieme: L'impatto della tecnologia sul coinvolgimento dei cittadini".

Coinvolgimento dei cittadini". Springer Brief in Criminology. 2018; disponibile in inglese su: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-89297-9_11

Naturalmente ci sono anche molti rischi per la sicurezza associati alle crescenti capacità tecnologiche che rendono gli individui e le istituzioni governative più scettici nell'utilizzo di questi strumenti, ma i benefici possono superare di gran lunga i rischi. Allo stesso modo, esistono barriere alla connettività e al divario digitale che devono essere affrontate, ma è necessario progredire nell'implementazione di questi strumenti, aprendo al contempo la strada alla connettività.

Pertanto, è necessario implementare piattaforme digitali per la partecipazione della comunità, con l'obiettivo di razionalizzare gli sforzi in termini di trasparenza e partecipazione sociale nel quadro dei modelli della polizia di comunità. In questo modo è possibile rafforzare i seguenti aspetti:

- **Portata:** grazie all'implementazione virtuale, le tavole rotonde sulla sicurezza della comunità permetteranno di raggiungere maggiormente la comunità nei settori selezionati.
- **Trasparenza:** la trasparenza dei processi decisionali può essere aumentata per analizzare quali attività implementare come parte dei modelli di polizia di comunità.
- **Evidenza:** le esigenze dei cittadini saranno comprese più chiaramente e saranno attuate strategie basate sull'evidenza. La stessa Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) riconosce la necessità di implementare "meccanismi di *crowdsourcing* tra la comunità e il settore pubblico, con l'obiettivo di aumentare la legittimità e la fiducia nelle istituzioni attraverso una migliore capacità di risposta"⁴⁰ (traduzione non ufficiale). Le segnalazioni dei cittadini fatte sulle piattaforme sono un'aggiunta alle informazioni che possono essere fornite dai rapporti statistici sulle indagini o sulle denunce fatte alle *hotline*.
- **Inclusione:** attraverso l'apertura dell'uso delle piattaforme digitali, si può dare voce a utenti che altrimenti non parteciperebbero ai processi faccia a faccia a causa di rappresaglie o per paura di essere stigmatizzati dalla propria comunità.

In linea con i punti sopra citati, vale la pena sottolineare tre casi di successo di partecipazione dei cittadini attraverso i media digitali che hanno dimostrato di migliorare le questioni di sicurezza. Come si vedrà di seguito, vi sono progetti attuati dal mondo accademico e sostenuti dalle forze dell'ordine, iniziative di organizzazioni della società civile in collaborazione con la polizia e progetti attuati interamente dalla polizia.

1.-Progetto Foretell⁴¹:

è stato uno sforzo sviluppato dalla Georgetown University negli Stati Uniti e sponsorizzato dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti. Si è concentrato

⁴⁰ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. "Indice delle amministrazioni digitali". 2019; Disponibile in inglese su: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights.pdf>

⁴¹ Page, M. "Indici di futuro". Università di Georgetown. Ottobre 2020; disponibile in inglese su: <https://doi.org/10.51593/20200093>

sull'utilizzo della tecnologia per fornire previsioni, basate su analisi prospettiche, ai responsabili delle politiche di sicurezza, consentendo loro di valutare la progettazione e l'attuazione delle politiche. I ricercatori e gli analisti del *Progetto Foretell* hanno combinato dati storici e previsioni per prevedere il probabile sviluppo di varie questioni legate alla sicurezza. Ciò ha permesso ai responsabili politici di avere una visione più informata dei rischi per la sicurezza delle varie innovazioni tecnologiche.

Questa iniziativa, attraverso le (*Live Forecasting*), è riuscita a consolidare una rete di persone appassionate nel cercare di capire il futuro della politica tecnologica e come questa influenzerà la vita e la sicurezza della gente comune. Alla fine, i partecipanti hanno previsto efficacemente diverse deviazioni delle tendenze della sicurezza, per cui il metodo Foretell sembra offrire uno strumento di previsione importante e utile per migliorare la definizione delle politiche nel settore della sicurezza tecnologica.

2.-National Ugly Mugs⁴²:

è un'iniziativa attuata dall'omonima organizzazione nel Regno Unito, in coordinamento con la polizia e la magistratura, che cerca di facilitare l'accesso alla giustizia per le lavoratrici del sesso e di informarle su eventuali clienti con una storia di violenza contro le lavoratrici del sesso. Il progetto dispone di tre strumenti digitali: i) segnalazione di casi non sicuri; ii) sottoscrizione di avvisi; iii) strumento di verifica dei clienti. In particolare, questo progetto si è rivelato utile per mettere in contatto un gruppo sottorappresentato nella formulazione delle politiche di sicurezza con le autorità competenti, in modo che queste ultime possano sapere quali sono i principali rischi affrontati da questo gruppo e come affrontarli da una prospettiva di genere.

3.- IdeaScale⁴³:

è un'iniziativa messa in atto dal Dipartimento di Polizia di New York che, attraverso una tecnologia basata su *cloud*, ha invitato la comunità a nominare e votare i problemi più importanti che richiedono un'attenzione urgente da parte della polizia. L'iniziativa è stata lanciata in sei distretti di polizia e ha registrato più di 4.000 partecipanti. La polizia è riuscita a risolvere circa 300 problemi della comunità. Questo progetto è stato accompagnato anche dall'area risorse umane dell'istituzione, in modo che gli agenti di polizia potessero occuparsi di questi casi comunitari nell'ambito del loro normale carico di lavoro.

Queste storie di successo illustrano come un'istituzione di sicurezza possa migliorare i processi di coinvolgimento e partecipazione con i cittadini attraverso strumenti tecnologici. Sono anche esempi di diversi tipi di alleanze strategiche in cui ciascuna istituzione impegna risorse tecniche per migliorare i livelli di sicurezza. Tutti hanno strategie di monitoraggio e valutazione che consentono loro di analizzare l'impatto e i risultati che stanno ottenendo, per riflettere sulla necessità di cambiare strategia.

⁴² National Ugly Mugs. "Ending All Forms of Violence Against Sex Workers". "Porre fine a tutte le forme di violenza contro le lavoratrici del sesso. 2022. <https://nationaluglymugs.org/about-num/>

⁴³ IdeaScale. "Caso di studio: Dipartimento di Polizia di New York". 2015. <https://ideascale.com/wp-content/uploads/2015/12/NYPD-Blue.pdf>

È pertinente analizzare come implementare questo tipo di tavole rotonde della comunità digitale nella polizia. Secondo la Banca Mondiale⁴⁴, esistono diversi indicatori per misurare il grado di preparazione di un governo all'implementazione di soluzioni di trasformazione digitale.

Infine, vengono citati gli indicatori chiave per una corretta gestione all'interno delle istituzioni di polizia:

- **Leadership e governabilità:** è necessaria la volontà politica per poter implementare le innovazioni nelle attività di polizia nell'ambito di una visione strategica in grado di garantire le risorse, sia finanziarie che umane, per rendere le proposte sostenibili. Per quanto riguarda la governabilità, è importante che le istituzioni abbiano la capacità di gestire le partnership per l'attuazione dei progetti di trasformazione digitale. In particolare, è necessario disporre di una struttura definita per implementare i processi e poter seguire il raggiungimento degli obiettivi.
- **Privacy e sicurezza informatica:** dato che gli argomenti e le informazioni discussi sulle piattaforme di partecipazione incentrate sulla sicurezza sono sensibili, è necessario disporre di standard per il trattamento dei dati personali e di strumenti di sicurezza informatica pienamente in uso, per dare fiducia agli utenti quando partecipano alle attività online.
- **Quadro normativo:** è necessario aggiornare il quadro giuridico delle forze di polizia. Mentre il mondo si muove verso una società sempre più digitale, le regole che dettano come migliorare la sicurezza pubblica diventano sempre più complesse. Queste regole assumono spesso la forma di regolamenti o politiche pubbliche, che i legislatori sviluppano sulla base della loro comprensione delle conseguenze a breve, medio e lungo termine. Pertanto, per aumentare la probabilità che i legislatori si rendano conto dell'importanza di incorporare l'uso delle nuove tecnologie nelle attività di polizia, è necessario che gli esperti del settore discutano e prevedano l'evoluzione della sfida in corso e le possibili conseguenze dell'attuazione di tali regolamenti e politiche pubbliche.

Da questo punto di vista, e considerando le tre storie di successo sopra menzionate, le istituzioni di sicurezza possono passare dall'essere entità con canali di comunicazione unidirezionali che impartiscono solo ordini ai cittadini, ad essere istituzioni aperte, trasparenti e degne di fiducia in cui la comunità può progettare programmi più efficienti ed efficaci insieme alla polizia.

⁴⁴ Banca Mondiale. “Digital Government Readiness Assessment (DGRA) Toolkit” Toolkit per la valutazione della prontezza dell'amministrazione digitale (DGRA). Aprile 2020; disponibile all'indirizzo: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33674/Digital-Government-Readiness-Assessment-DGRA-Toolkit-V-31-Guidelines-for-Task-Teams.pdf?sequence=1>

CAPITOLO VI

"IL RUOLO DEL POLIZIA MEDIATORE NEGLI SCENARI DI RICONCILIAZIONE STRATEGICA"

Gladys Solarte Mancipe

Questo progetto segue la prospettiva della Polizia Nazionale della Colombia e utilizza la sua esperienza con la mediazione —nell'ambito di un contesto di protezione e riconciliazione in uno scenario post-conflitto— dopo la firma dell'Accordo di pace tra ex combattenti e lo Stato colombiano, con l'obiettivo di costruire una comunità democratica e consolidare la legittimità istituzionale delle forze di polizia.

PROSPETTIVA DI MEDIAZIONE AI MICROLIVELLI DELLA SOCIETÀ

La mediazione non sarà mai statica, è sempre progressiva, sempre mutevole, sempre in costante costruzione verso strutture che si collegano in mezzo a società divise, polarizzate da diversi tipi di conflitti interni e che per anni coesistono in una regione geografica ristretta, sostenendo e alimentando questa polarizzazione. Pertanto, la mediazione **preventiva** è il tipo di mediazione che la polizia deve prendere in considerazione per affrontare questi vecchi cicli di micro-odio e macro-differenze, e concentrarsi sempre su questioni comuni, su obiettivi sociali, su interessi condivisi.

Per raggiungere gli obiettivi sociali è necessaria una gestione dall'interno delle istituzioni, lavorando intimamente con la mediazione come catalizzatore delle micro relazioni, delle micro situazioni e dei micro conflitti che permettono al mediatore di polizia di analizzare, concettualizzare, organizzare e pianificare idee pratiche e partecipative, come mediazione preventiva, e che con un buon lavoro di mediazione raggiungono una vera riconciliazione come ingrediente essenziale di una società pacifista e pacificatrice.

La vera mediazione è un processo lungo, che richiede la volontà partecipativa delle parti, ma richiede anche un duro lavoro di preparazione, preparazione che inizia con la conoscenza intima del contesto sociale da parte di un mediatore di polizia esperto, questa conoscenza permette di scoprire nuovi spazi di dialogo, di raggiungere accordi e di onorarli in micro-spazi sociali, con ruoli sociali specifici⁴⁵ e, piuttosto che essere esaustiva, questa conoscenza è un'approssimazione ai punti di forza che un mediatore di polizia deve avere nella propria comunità per trovare punti di convergenza durante la mediazione:

Il mediatore come esploratore: il mediatore o la mediatrice deve conoscere il proprio territorio, le sue esigenze, le sue caratteristiche, i crimini ciclici o permanenti, nonché essere in grado di identificare la popolazione vulnerabile o a

⁴⁵ Lederach Jean Paul, 1998. Costruire la pace e la riconciliazione sostenibile nelle società divise, tratto da Mitchell 1993.

rischio, soprattutto quella che funge da leader, poiché questi ultimi possono accompagnare il mediatore nei dialoghi di conciliazione.

Il mediatore come chiamante: il mediatore o la mediatrice deve convocare la comunità, i suoi giovani, i leader, gli uomini d'affari, le casalinghe, i negozianti e gli operatori di pace per neutralizzare i conflitti e promuovere la mediazione. A tal fine, deve partecipare ai consigli di sicurezza per la prevenzione e il mantenimento dell'ordine pubblico, partecipare agli incontri con le autorità civili che hanno un ruolo importante nella società, come l'ufficio del procuratore generale, le segreterie governative e gli uffici dei difensori civili.

Il mediatore come interlocutore: il mediatore o la mediatrice studia le parti in conflitto, le loro esigenze e convoca un dialogo all'interno di ciascun gruppo, identificando i problemi e i potenziali accordi, evitando che le parti si radicalizzino per trarre vantaggio dal negoziato in modo unilaterale: la mediazione cerca l'equilibrio delle parti.

Il mediatore come dissolutore: il mediatore o la mediatrice aiuta coloro che promuovono situazioni di violenza a sganciarsi dal centro del conflitto e ad accettare un dialogo attraverso i meccanismi di mediazione.

Il mediatore come unificatore: il mediatore o mediatrice trova questioni, interessi, valori e obiettivi comuni che possono portare a soluzioni per le parti.

Il mediatore come abilitatore: il mediatore o la mediatrice sviluppa le competenze e le abilità necessarie per evitare che altre persone entrino nella zona radicale del conflitto e scopre valori comuni per soluzioni reciprocamente accettabili, comuni e sostenibili.

Il mediatore come facilitatore: durante gli incontri, i tavoli di dialogo faccia a faccia tra avversari o altri approcci, il mediatore o la mediatrice facilita il dialogo, interpretando le posizioni, rendendo raggiungibili gli accordi e garantendo che le parti li accettino e si impegnino a rispettarli.

Il mediatore come garante: il mediatore o la mediatrice garantisce, con l'aiuto della comunità e delle forze di pace locali, che gli avversari non chiedano vantaggi eccessivi per entrare in un processo di mediazione e assicura il rispetto degli accordi, per cui è importante che questi siano raggiungibili, fattibili e sostenibili.

Il mediatore come supervisore: il mediatore o la mediatrice rassicura gli avversari sul pieno rispetto dei termini dell'accordo da parte di una o dell'altra parte, o sulle motivazioni o situazioni che possono portare al mancato rispetto.

Il mediatore come negoziatore: il mediatore o la mediatrice intraprende azioni a lungo termine per cambiare le situazioni, gli stereotipi e le immagini negative che mantengono gli avversari in zone di contrapposizione, costruendo nuove relazioni a partire dalle divisioni ancora esistenti.

Oltre a questi ruoli, esistono anche quattro principi fondamentali raccomandati dal CICR⁴⁶ per i mediatori sociali:

⁴⁶ Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) 2008

Principio 1 Approccio neutrale e indipendente: imparziale e con pari tutela delle parti, senza alcun tipo di discriminazione.

Principio 2 Dialogo e fiducia: creare spazi di dialogo con le parti e, se possibile, includere autorità e anche, direi, gestori della pace, generando fiducia nel dialogo e riservatezza nella gestione delle informazioni.

Principio 3 Approccio multidimensionale: le strategie di mediazione devono prevedere un'analisi dei problemi, ossia delle cause e delle conseguenze, che consenta di stabilire un ordine di priorità o di privilegiare le situazioni gravi o a rischio.

Principio 4 Valutazione dei risultati e dell'impatto: essere in grado di raccogliere le lezioni apprese, nel rispetto degli standard professionali e dei principi etici, accompagnati da un sistema di monitoraggio e valutazione costante.

RISORSE DA UTILIZZARE DA PARTE DEL MEDIATORE NELLE ESPERIENZE DI RICONCILIAZIONE

Storicamente, in una società, si utilizzano molte più risorse per la guerra che per la pace. Senza risorse da investire, la riconciliazione rimarrà sempre un ideale sfuggente e lontano. Esistono due pilastri stabili, realizzabili e mantenibili di possibilità di risorse in una società: uno, **socioeconomico** e l'altro, **socioculturale**⁴⁷.

Il pilastro **socioeconomico** richiede l'investimento di risorse monetarie e l'erogazione di fondi per l'investimento sociale, risorse che devono essere gestite e ricevute dalle entità governative coinvolte nel processo di riconciliazione, con la partecipazione del mediatore in un ruolo di esploratore, proponendo, in base alle esigenze della popolazione, categorie di investimento in formazione, istruzione, sport, salute, ai fini della mediazione sociale.

Per quanto riguarda il pilastro **socioculturale**, che contiene la ricchezza che le persone possiedono, le loro tradizioni culturali e le loro conoscenze ancestrali, è il più importante in uno scenario di mediazione perché è quello che permette di cambiare la visione delle persone, che non chiedono risorse, ma diventano consapevoli di essere loro stessi le risorse e non i destinatari di esse. Inoltre, moltiplicare le conoscenze ancestrali e culturali apre spazi e capacità di generare ricchezza.

Ma le trasformazioni da sole non aiutano a risolvere conflitti prolungati o profondi; è necessario contemplare forme di giustizia riparativa, che hanno meno a che fare con la logica del crimine e della punizione e più con il dialogo e con regole eque per tutti.

Il mediatore di polizia in una comunità diventa un facilitatore di comunità⁴⁸ per trasformare una cultura violenta in scenari strategici di pace, partecipando ai quattro pilastri della società: **educazione, salute, arte e sport**.

⁴⁷ Lederach Jean Paul, 1998. Costruire la pace. Risorse per rendere possibile la pace.

⁴⁸ Community Facilitators Project - Progetto finanziato dalla Banca Mondiale

Educazione: promuovere scenari multiculturali, programmare colloqui e conferenze che pongano l'accento sulla cooperazione tra gli studenti e sulla collaborazione con le forze dell'ordine su questioni inerenti alla sicurezza nella società, organizzare incontri in parchi o aree verdi dove si possa insegnare o incoraggiare la protezione dell'ambiente, che rafforza la coesistenza non violenta.

Salute: promuovere e partecipare alle giornate della salute, che la polizia realizza in aree che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base, o realizzare conferenze nelle scuole e nei centri culturali sulla prevenzione delle droghe o delle gravidanze indesiderate, attraverso opere d'arte, burattini, clown, ecc. coinvolgendo la società nella riproduzione di questo apprendimento in altri gruppi.

Arte: facilita la coesistenza nelle zone di conflitto per i giovani e i bambini, ad esempio organizzando un coro di bambini per le funzioni religiose di quartiere o della comunità, corsi di musica per organizzare una banda musicale o insegnando a disegnare muri con temi che alludono alla pace, in zone con barriere invisibili.

Lo sport: è un'attività che aiuta a guarire le ferite fisiche, psicologiche ed emotive subite dalle persone in zone di conflitto, offrendo dinamiche di coesistenza non violenta, riconoscendo e rispettando le differenze, la competizione e persino accettando i risultati negativi. Promuovere lo sport tra gli anziani, i bambini e i giovani di un quartiere, e quindi organizzare gare e premi per la comunità, permette al mediatore di polizia di conoscere da vicino la comunità e genera legami di cooperazione in termini di sicurezza.

STUDIO DI CASO DI UN MEDIATORE DI PACE LOCALE E DELLE SUE ESPERIENZE DI RICONCILIAZIONE

Un ottimo esempio di incontri di riconciliazione per una mediazione ragionevole è fornito da Jean Paul Lederach nel suo libro "Building Peace, Sustainable Reconciliation in Divided Societies" [Costruire la pace e la riconciliazione sostenibile nelle società divise].

Lui si trovava sulla costa orientale del Nicaragua e lavorava alla mediazione con un movimento indigeno chiamato Yatama, che aveva vissuto decenni di guerra e violenza sotto il governo sandinista ed era quindi riluttante e diffidente nei confronti della mediazione.

Il gruppo di mediazione basato sulla fede ha invitato questo movimento indigeno a partecipare ai colloqui di mediazione per spiegare l'accordo con i Sandinisti. Sempre nel saluto e nell'introduzione, si leggeva il Salmo 85, che narra il ritorno del popolo alla sua terra e la sua convivenza pacifica, al cui versetto 11 si legge "Misericordia e verità s'incontreranno, giustizia e pace si baceranno" (testo ufficiale, Conferenza Episcopale Italiana).

Lederach analizza questo testo in profondità per vedere come i mediatori e i partecipanti hanno compreso questo contenuto e come hanno assunto i concetti come: **verità, misericordia, giustizia e pace**, chiedendo a ciascun partecipante di spiegare quali sinonimi potevano visualizzare sentendo ciascuno di questi concetti, sempre riferendosi alla mediazione dei conflitti.

Hanno iniziato con la **verità**: onestà, chiarezza, responsabilità e vulnerabilità, hanno concluso che la verità è vedersi come si è, ma che la verità da sola li lascerebbe nudi, vulnerabili e spregevoli, ha spiegato uno dei partecipanti.

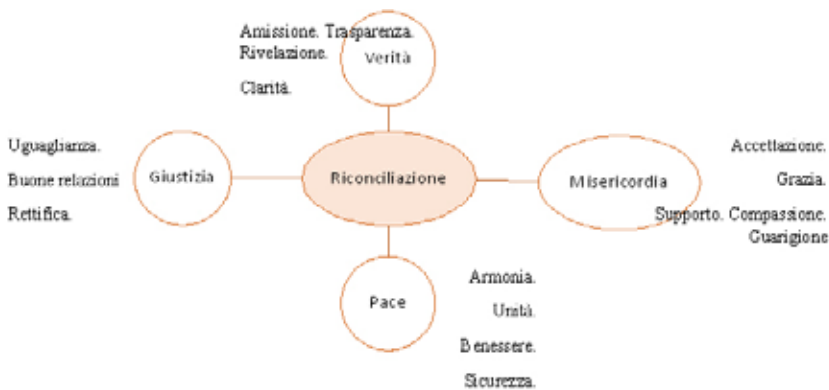
La **misericordia** è stata poi collegata con parole come compassione, perdono, accettazione, nuovo inizio, senza la misericordia non sarebbe possibile curare le ferite che portano al restauro e alla guarigione delle ferite aperte.

Poi è arrivata la **giustizia**, con parole come pari opportunità, rettifica degli errori, senza giustizia la divisione persiste e avvelena.

Infine, con la parola **pace** sono arrivati qualificatori come armonia, unità, benessere, la pace non è per pochi e se preservata sarà un beneficio per tutti.

Unendo queste parole⁴⁹, qualcuno ha pensato che il luogo in cui convergono queste parole: **verità, misericordia, giustizia e pace** si chiamerebbe **riconciliazione**, come spazio sociale in cui, grazie al mediatore, persone che possono avere ideali, interessi, desideri, scale sociali, pensieri e bisogni opposti, pregiudiziali e frammentati, coincidono in un incontro articolato di vera riconciliazione.

Un luogo chiamato riconciliazione



Quindi, è possibile che questi approcci portino a una riforma o a una riorganizzazione della polizia nazionale, formando i mediatori di polizia a progettare, attuare ed eseguire azioni istituzionali di costruzione della pace, formando strutture che consentano a una società di progettare i propri meccanismi di riconciliazione.

⁴⁹ Tratto dal libro: Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Jean Paul Lederach

CAPITOLO VII

LA “CENTRAL DEL OJO” (Provincia di Santa Fe, Argentina). Esperienze e lezioni apprese su una polizia urbana basata sulla conoscenza

Eduardo E. Estévez e Ayelén Ferrari

Introduzione

La provincia di Santa Fe, in Argentina, ha registrato un aumento significativo della criminalità nell'ultimo decennio, in particolare degli omicidi intenzionali (con un tasso di 13,7 per 100.000 abitanti nel 2014)⁵⁰, nel contesto della crescita della violenza commessa da bande criminali legate al traffico di droga.

Una delle strategie promosse dal governo provinciale per affrontare questo problema si è concentrata sull'analisi criminale⁵¹. Nel Ministero della Sicurezza della provincia, questa responsabilità è ricaduta sulla Segreteria di Analisi e Articolazione dei Processi (SAAP) che, tra le missioni assegnate dal Decreto n. 298 del 2015, aveva quella di "Comprendere la gestione completa delle informazioni per il processo decisionale in materia di sicurezza" (traduzione non ufficiale). Di conseguenza, la pianificazione ministeriale prevedeva l'istituzione di un Ufficio centrale per l'analisi e l'elaborazione dei dati di polizia e di altre fonti rilevanti disponibili, per attribuire loro un significato con l'obiettivo di assistere la polizia nella prevenzione. Questa iniziativa ha costituito uno dei principali orizzonti dell'amministrazione governativa 2016-2019, inquadrata in una riforma della polizia che proponeva un approccio globale alla sicurezza. Ciò si è concretizzato nella *Central de OJO*, inaugurata il 21 luglio 2017 sotto un governo democratico.

Uno degli obiettivi a lungo termine del programma era quello di arbitrare e promuovere l'istituzionalizzazione di nuovi modi di lavorare nel campo della polizia, che si sarebbero basati su informazioni orientate alla prevenzione, che a loro volta sarebbero state protocollate —non solo per garantire una migliore performance ma anche per fornire un supporto dottrinale alle azioni degli agenti di polizia— e, non meno importante, assicurarsi che i meccanismi utilizzati fossero sostenibili nel tempo.

Così, la *Central del OJO* è diventata uno degli assi centrali in relazione al nuovo paradigma preventivo in materia di sicurezza dei cittadini, concepito a partire da due dimensioni fondamentali: l'analisi permanente e in tempo reale delle mappe

⁵⁰ Vedi Ministerio Público de la Acusación -Ministerio de Seguridad, "Informe sobre Homicidios Provincia de Santa Fe 2019"; disponibile in spagnolo all'indirizzo: https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw5fbe72e9058c5_63_Informe%20de%20Homicidios%20%7C%20Provincia%20de%20Santa%20Fe%20%7C%202019.pdf

⁵¹ Inteso come "lo studio qualitativo e quantitativo delle informazioni sulla criminalità e sull'applicazione della legge in combinazione con fattori socio-demografici e spaziali per arrestare gli autori di reati, prevenire la criminalità, ridurre il disordine e valutare le procedure organizzative" (traduzione non ufficiale). Rachel Boba Santos, "Introductory Guide to Crime Analysis and Mapping" (Guida introduttiva all'analisi e alla mappatura della criminalità), Relazione all'Ufficio dei servizi di polizia orientati alla comunità (2001), pag. 9.

della criminalità e degli indicatori di violenza a livello provinciale; e, l'ordinamento e l'orientamento intelligente dell'attività di polizia, con particolare attenzione alla strategia di prevenzione. A tal fine, è stata promossa l'integrazione delle tecnologie a supporto delle strategie di sicurezza, che porterebbe alla creazione di un sistema informativo solido e costantemente aggiornato con accesso a molteplici database. A ciò si è aggiunta l'incorporazione di un meccanismo di responsabilità, comunemente noto come "*accountability*", che consente di rivedere le azioni e di apportare i necessari aggiustamenti nell'interesse delle migliori pratiche. Lo scopo di queste note è presentare questa esperienza di polizia urbana basata sulla conoscenza⁵².

1.- Contesto della riforma della polizia

In breve sintesi, le principali misure adottate dal governo provinciale per affrontare la crescente e poi pressante situazione della criminalità hanno incluso l'emanazione di una nuova legge sul personale di polizia nel 2006, la creazione nel 2007 del Ministero della Sicurezza, l'emanazione del documento "Basi per la sicurezza democratica" e l'emanazione nel 2012 della Legge d'emergenza sulla sicurezza (Legge n. 13.297), promuovendo il decentramento e la regionalizzazione del servizio di sicurezza, la specializzazione e la professionalizzazione del personale⁵³, e nel 2015 l'enunciazione del Piano di sicurezza democratica. Sono stati compiuti progressi nella riforma strutturale della polizia provinciale, con la creazione della Polizia investigativa (PDI), della Polizia d'azione tattica (PAT), della Polizia di comunità e della Polizia stradale. Su un altro fronte, nel 2013 è stato lanciato il programma "Collegamenti per la prevenzione sociale della violenza e del crimine nelle amministrazioni locali". Contemporaneamente, nel 2014, è iniziata l'attuazione del nuovo sistema di procedura penale accusatoria approvato dalla legge provinciale.

Per il periodo di gestione 2016-2019, il Ministero provinciale della Sicurezza ha fissato tre obiettivi strategici: raggiungere la coerenza e la sistematizzazione dell'insieme di elementi che compongono l'area della Sicurezza; implementare nuove strategie/modelli per la prevenzione del crimine e la risposta alle emergenze; e interrompere i cicli di violenza urbana. Per quanto riguarda le premesse gestionali definite, sono state collegate all'analisi criminale: elaborare diagnosi generali e specifiche per supportare la pianificazione e le decisioni in modo fondato e scientifico; promuovere l'integrazione delle tecnologie a supporto delle strategie di sicurezza; esercitare un controllo completo ed esaustivo sulla polizia. Il panorama istituzionale e i problemi incontrati dal team del Ministero della Sicurezza quando ha iniziato il suo lavoro nel 2016 comprendevano una significativa insicurezza oggettiva e soggettiva, la mancanza di un approccio globale basato sulla sicurezza dei cittadini, l'assenza di adeguati controlli politici e

⁵² Per l'elaborazione di questo testo è stato preso come riferimento il seguente lavoro: Eduardo E. Estévez, "La Central del Ojo: Policiamiento Urbano Basado en Conocimiento, Provincia de Santa Fe" (Paper presentato a SmartActiva 2017, Feria, Congreso y Tecno sobre Ciudades, Gobiernos, Ambiente, Energía y Redes Inteligentes, C.A. de Buenos Aires, Argentina, 02 novembre 2017).

⁵³ Vedi: "El Gobierno Anunció una Reestructuración de la Policía", La Capital, 21 novembre 2012, <https://www.lacapital.com.ar/policiales/el-gobierno-anuncio-una-reestructuracion-la-policia-n373561.html>.

tecnici sulla polizia —che era impantanata nell'insoddisfazione per gli alti livelli di corruzione—, l'abbandono dei cittadini in termini di prevenzione, capacità tecniche inutilizzate e una struttura organizzativa e operativa disfunzionale.

In termini di analisi della criminalità, la situazione ereditata non era meno preoccupante. Le statistiche sulla criminalità non erano centralizzate, mancavano di sistematizzazione e non aiutavano il processo decisionale della polizia né sostenevano le politiche ministeriali. Allo stesso modo, gli uffici di polizia non hanno preso in carico tutte le denunce dei cittadini e la capacità di analisi spaziale della criminalità (GIS) è stata limitata e non ha avuto una portata provinciale, mentre si è fatto scarso uso dei dati del Centro emergenze 911, senza integrazione con altre fonti di informazione.

Un'altra importante eredità è stata la creazione nel 2014 della Central de Análisis de Procesos (CENAP) presso la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado⁵⁴, gli antecedenti immediati della SAAP e della *Central del OJO*.

Ricapitolando, una delle principali omissioni del processo di riforma della polizia nella provincia è stata, e lo è ancora oggi, la mancanza di un quadro giuridico completo per la sicurezza dei cittadini e la polizia che sostenesse un cambiamento di paradigma, uno strumento cruciale per la politica di sicurezza⁵⁵[55]. In termini di processo, la riforma della polizia nella provincia ha avuto la seguente caratteristica: "l'accumulo e la combinazione di elementi nuovi e vecchi che sedimentava diversi strati identificabili, e che esprimeva risposte a problemi diversi in tempi diversi e con risultati diversi"⁵⁶ (traduzione non ufficiale).

2.-Basi concettuali

In America Latina, nel corso degli anni '90, è emerso un nuovo modo di concepire la questione della sicurezza e nuove modalità di attuazione delle politiche di sicurezza pubblica, che si riconoscono nel paradigma della cosiddetta "sicurezza dei cittadini"⁵⁷.

Le iniziative proposte nel Piano di gestione della sicurezza 2015-2019, di cui la *Central del OJO* era parte integrante, hanno segnato il passaggio dal paradigma reattivo a quello preventivo, uno dei postulati della prospettiva della sicurezza dei cittadini. Nelle parole dell'allora governatore, Miguel Lifschitz: "Con queste opere abbiamo realizzato un cambiamento totale del paradigma di polizia"⁵⁸(traduzione non ufficiale).

⁵⁴ Si veda; CENAP, Memoria Institucional 2014-2015 (Rosario: Central de Análisis de Procesos, Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2015).

⁵⁵ Eduardo Estévez e Pedro Favorito, "Reforma Policial en Santa Fe, Argentina: Contextos, Oscilaciones y Desafíos del Proceso", Revista de Estudios en Seguridad Internacional 6, no. 1 (2020), pp. 151-152.

⁵⁶ Ibidem, p. 151.

⁵⁷ Pedro Favorito e Ayelén Ferrari, Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. L'esperienza della Provincia di Santa Fe (2015-2019). Monografia (FLACSO Argentina: giugno 2020), pag. 8.

⁵⁸ "Lifschitz recorrió en Rosario los avances de la Estación Policial Sur", Portal de Noticias del Gobierno de Santa Fe, 7 novembre 2019; disponibile su; <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/266729/>.

A questo proposito, sottolinea l'importanza di osservare i processi o le interazioni locali, con l'obiettivo di valutare e riflettere sui mezzi utilizzati per attuare le riforme di polizia e di non credere a processi di riforma lineari, prestabiliti e inflessibili che ignorano le complesse condizioni iniziali degli ambienti di polizia da riformare⁵⁹.

All'interno di questo paradigma, vi è un consenso sulla necessità di produrre conoscenze sulla situazione del crimine e della violenza, nonché informazioni valide e affidabili per sostenere lo sviluppo di politiche pubbliche. Pertanto, la *Central* si basava su un'iniziativa che mirava a introdurre nuove forme di polizia basate su prove e conoscenze.

In altre parole, l'istituzione della *Central del OJO* implica la ricerca del consolidamento di una rinnovata interrelazione tra le politiche di sicurezza, le modalità di polizia e l'applicazione delle tecnologie, al fine di avere un impatto sulle situazioni di insicurezza e violenza criminale, nonché sulle culture e le pratiche istituzionali⁶⁰. Ciò è direttamente collegato a un'analisi multi-causale del crimine e della violenza, che è un'altra caratteristica del paradigma della sicurezza dei cittadini.

Infine, vale la pena di menzionare le politiche innovative di questo paradigma che promuovono interventi globali, in cui sono presenti più agenzie, e che cercano di garantire la partecipazione di una pluralità di attori sociali nella produzione collaborativa della sicurezza.

3.- Caratteristiche dell'iniziativa

Tra gli obiettivi previsti per il SAAP, è stato stabilito i seguenti:

2.3. Centralizzare tutte le informazioni e le statistiche sulla criminalità, amministrata da un organo ministeriale, da utilizzare per l'impiego operativo della polizia in tutta la provincia.

2.4. Rivedere gli attuali criteri e metodi di lavoro della polizia sul territorio per renderli uniformi e cercare di ottimizzare l'uso delle risorse logistiche e del personale della Polizia di Santa Fe⁶¹.

Ciò è strettamente legato a uno degli obiettivi chiave della *Central del OJO*, in particolare, ovvero l'analisi permanente e in tempo reale dei dati sulla criminalità e degli indicatori di violenza e insicurezza a livello provinciale, al fine di ottenere un orientamento ordinato e intelligente dell'attività di polizia. Ciò è motivato principalmente dal fatto che le fonti di informazione della polizia erano disperse e frammentate, senza capacità omogenee di produrre informazioni per il processo decisionale, nonché per guidare le politiche di sicurezza e le strategie di prevenzione del crimine della polizia.

L'implementazione della *Central del OJO*, responsabile del SAAP, comprendeva — oltre a una scommessa sulle infrastrutture, che combinava la ristrutturazione di uno

⁵⁹ Eduardo Estévez e Pedro Favorito, "Mutazioni della riforma politica nella Provincia di Santa Fe. Legados, Instituciones y Políticas en la Experiencia Argentina", in *Los Desafíos de la Policía en la Historia Contemporánea*, eds. Adolfo Cueto-Rodríguez e Sergio Vaquero Martínez (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2022, di prossima pubblicazione), pag. 10.

⁶⁰ Favorito e Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, p. 21.

⁶¹ SAAP, *Plan de Trabajo Anual 2017* (Rosario: Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2017).

spazio istituzionale chiave con rilevanza simbolica, poiché apparteneva all'edificio dell'ex Questura e dove attualmente si trova gran parte della struttura ministeriale con sede a Rosario— investimenti tecnologici all'avanguardia e una metodologia innovativa per la selezione del personale di polizia che teneva conto di una condotta irreprensibile e di un background accademico —universitario e non— rilevante per i posti di lavoro. Allo stesso modo, la formazione è stata progettata attraverso un'offerta accademica a tre livelli e sono stati fatti progressi anche nella creazione di una proposta accademica universitaria specifica per il personale di polizia, che però non si è concretizzata.

Inoltre, durante la fase di implementazione, è stata promossa una metodologia di lavoro in otto commissioni tematiche, tra cui: lo sviluppo di manuali, dottrina, protocolli, procedure, uno schema di relazioni e un diagramma dei processi; lo studio dei meccanismi per la gestione delle emergenze; la gestione della sicurezza delle informazioni e la comunicazione; lo sviluppo di un modello del ciclo di polizia; la determinazione di ipotesi di lavoro e possibili scenari.

Infine, nel febbraio 2019, una volta completata la fase di implementazione, la creazione e la struttura organizzativa della *Central* è stata istituzionalizzata con il decreto n. 0224 come Direzione generale centrale dell'Ojo, sotto la dipendenza funzionale della Segreteria di Pubblica Sicurezza e la dipendenza amministrativa della Questura. Così, il Centro operativo di informazione criminale (CICO)⁶², la componente di polizia della *Central del OJO*, aveva due aree funzionali complementari: un Ufficio di analisi criminale (GACrim), incaricato di sistematizzare ed elaborare i dati provenienti da più fonti per l'elaborazione di linee guida operative, e un Centro operativo di comando e controllo (CeCCOp), incaricato dell'esecuzione e del monitoraggio. Il grafico seguente riassume sia il concetto che le funzionalità che interagiscono nel CICO.



⁶² Per la convalida tecnica dei processi della Central de Información Criminal Operativa (CICO) durante la fase di implementazione, sono stati organizzati una serie di workshop di valutazione dei bisogni, con la consulenza di Gastón Pezzuchi, attuale sovrintendente all'analisi criminale del Ministero della Sicurezza della Provincia di Buenos Aires, Argentina.

Un'altra novità da sottolineare è il metodo di lavoro misto civile-poliziotto attuato presso la *Central del OJO*, in quanto il CICO è stato integrato dal Centro di analisi tematica (CAT), composto da un team di analisti civili che hanno lavorato congiuntamente con l'area della polizia fin dalla sua costituzione iniziale.

4.- Modello di gestione e tecnologia dell'informazione

Idealmente, un'amministrazione pubblica dovrebbe considerare la necessità che le fonti di informazione della polizia abbiano capacità di produzione di informazioni omogenee per il processo decisionale. Tuttavia, una delle difficoltà osservate nella diagnosi istituzionale preliminare —che ha dato origine al Piano di gestione del 2015— era che nella provincia di Santa Fe queste erano disperse e frammentate. Allo stesso modo, è stato notato che nella Polizia Provinciale non esiste una centrale operativa in grado di agire in modo permanente 24 ore su 24.

Di conseguenza, la *Central del OJO* si è proposta come un nuovo spazio di innovazione in ambito ministeriale e di polizia, che ha cercato l'unione tra informazione e tecnologia, sostenendo che "L'informazione di qualità è l'input di base per il funzionamento di questo nuovo modello"⁶³ (traduzione non ufficiale) poiché l'informazione costituisce la materia prima del lavoro quotidiano degli analisti criminali. In questo senso, la Sala di Analisi Visiva è stata istituita come parte integrante della *Central*, dotata di un software specifico per fornire un supporto analitico alle indagini penali, anche di maggiore o significativa complessità, in base a una specifica e motivata richiesta formulata dall'autorità giudiziaria competente nell'ambito di casi specifici di loro competenza; nonché per fornire un supporto analitico operativo nei casi di reati in corso in cui operano le forze di polizia provinciali. Ciò è stato fatto raccogliendo, compilando e consolidando i dati per una visione centralizzata per la relativa analisi, rendendo possibile la fusione delle informazioni, la collaborazione e la condivisione dell'intelligence, fornendo controlli di accesso alle informazioni critiche.

Tra i risultati dei compiti legati alla "sicurezza intelligente" della *Central del OJO*, possiamo citare i contributi al pattugliamento intelligente, o guidato dalle informazioni, applicato alle nuove autopattuglie che sono state dotate di tecnologia per elaborare i dati e interagire con i sistemi informativi, ad esempio con il sistema di lettura delle targhe dei veicoli (LPR), e le informazioni sull'impiego operativo prodotte dalla *Central del OJO* supportate in queste autopattuglie attraverso un'applicazione web da essa sviluppata per i portatili di questi veicoli, implementando un monitoraggio della copertura della rete, quest'ultima progettata e implementata nell'ambito del Piano di Prevenzione della Polizia per la Criminalità Urbana a Strati (P3DUC) nei grandi centri urbani della provincia, associata alla risposta reattiva fornita dal Centro di Emergenza 911 e alla pianificazione operativa per la prevenzione della polizia.

Concentrandosi sul monitoraggio e sulla valutazione dei progetti come parte fondamentale del ciclo di gestione delle politiche pubbliche, si può notare come l'uso della tecnologia applicata ai prodotti analitici si traduca nella possibilità di misurare i risultati e gli impatti (*accountability*) quando si valutano le politiche di

⁶³ H. Lascano, "Habilitan el OJO: La Nueva Central de Información para el Control del Delito", La Capital, 18 luglio 2017; disponibile su: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/habilitan-el-ojo-la-nueva-central-informacion-el-control-del-delito-n1435308.html>.

sicurezza attuate, la pianificazione operativa della polizia basata sulla conoscenza e le prestazioni della polizia. Un esempio concreto è stato il programma Hot Spots, che viene spiegato nella sezione successiva.

5.- L'esperienza del programma Hot Spots

Durante la gestione, sono stati compiuti progressi nell'analisi predittiva legata alle tecniche di georeferenziazione GIS, al fine di mappare i punti caldi per prevedere i modelli spaziali della criminalità. Questo approccio, noto come "*hot spot policing*", è stato promosso con il sostegno della Banca interamericana di sviluppo (acronimo inglese IDB) dal Ministero della Sicurezza argentino tra il 2017 e il 2018. Il progetto "Argentina: Hot Spot Policing Experiment", guidato da Spencer Chainey (Dipartimento di Sicurezza e Scena del crimine, University College di Londra), è stato attuato nella città di Santa Fe, capitale, e nelle città di Morón, Tres de Febrero e La Plata, provincia di Buenos Aires. Dato lo stretto legame tra questa iniziativa e le competenze della *Central del OJO*, è stata formata una squadra di funzionari civili e di polizia con esperienza nell'analisi di georeferenziazione per implementare questa metodologia convalidata a livello internazionale in ogni città.

Dall'analisi dei dati sulle rapine e sui furti, sono stati identificati in ogni città i segmenti di strada che cumulativamente rappresentano il 25% di tutte le rapine e i furti. Nei segmenti caldi identificati come statisticamente significativi, è stato implementato un approccio di pattugliamento a piedi da parte della polizia che consisteva nell'assegnazione di una coppia di agenti (coppie a piedi) ai circuiti di pattugliamento tracciati dai ricercatori e dagli agenti di polizia con conoscenza di ogni città per coprire quei segmenti. Tutte le città hanno mostrato una certa diminuzione delle rapine e dei furti, anche se sono stati significativi solo in alcune città e durante alcuni periodi dell'intervento di sei mesi. La valutazione dell'esperienza presuppone che le differenze di impatto tra le città siano associate a differenze nella gestione del progetto di ciascun intervento⁶⁴.

Come derivazione di questa esperienza, nel corso del 2018 è stato progettato e implementato dalla *Central del OJO* il "Programa de Patrullaje a Pie Focalizado" (PPF), un'esperienza pilota nei quartieri della città di Rosario, basata su metodologie simili per l'impiego operativo della Polizia Comunitaria della provincia.

Per concludere

Nel contesto latinoamericano, contemporaneamente alla promozione di nuove pratiche inquadrato nel paradigma della sicurezza dei cittadini, anche il quadro normativo, l'organizzazione, i ruoli e le pratiche della polizia hanno iniziato a essere messi in discussione, promuovendo riforme della polizia⁶⁵. Nella provincia di Santa Fe, tuttavia, sebbene negli ultimi 25 anni i governi di diverse convinzioni politiche abbiano intrapreso dei cambiamenti, non hanno sostenuto nel tempo profonde riforme della polizia e non c'è mai stato un accordo politico per modificare il quadro normativo per modernizzare la sicurezza e la polizia e per promuovere una riforma

⁶⁴ Spencer P. Chainey, et al., "An Evaluation of a Hot Spot Policing Programme in Four Argentinian Cities", *The Police Journal* (2022): 0032258X221079019.

⁶⁵ Favorito e Ferrari, *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, pag. 12.

concordata nell'ambito di una politica di sicurezza dei cittadini⁶⁶. Pertanto, vi sono carenze nella progettazione e nell'attuazione di politiche pubbliche sostenibili nel tempo, data la necessità di insistere sugli accordi per ottenere una politica di sicurezza dello Stato che non sia soggetta agli alti e bassi dei governi al potere.

Allo stesso modo, la pianificazione a lungo termine non può lasciare al caso un piano di carriera, insieme ai corsi di aggiornamento continuo per gli agenti di polizia, un aspetto chiave della riforma della polizia e strettamente correlato al modello gestionale e tecnologico, poiché non va dimenticato che è l'analista ad aggiungere valore alle informazioni per renderle un input utile per il processo decisionale nel quadro di un paradigma di sicurezza preventiva.

Le iniziative discusse in queste note combinano elementi di pianificazione delle politiche pubbliche, strategie di prevenzione della polizia, analisi della criminalità e tecniche di analisi (in alcuni casi predittive), nuove tecnologie, operazioni di polizia e valutazione dei risultati, con risultati comprovati che dimostrano che la **polizia guidata dalla conoscenza contribuisce alla prevenzione della criminalità**. Tuttavia, si può affermare che le politiche di sicurezza richiedono un approccio globale incentrato sulla prevenzione della violenza e sull'inclusione sociale delle comunità emarginate⁶⁷. L'analisi della criminalità da sola non è sufficiente per avere un impatto sulla riduzione della criminalità; è imperativo che le strategie di polizia mirate facciano uso dei prodotti dell'analisi della criminalità nella loro progettazione e attuazione⁶⁸. Per ottenere il sostegno politico è necessario definire una politica di sicurezza dei cittadini ai massimi livelli.

Inoltre, la sicurezza dei cittadini deve essere affrontata con un approccio multi-agenzia, in collaborazione con molteplici attori disposti a farsi carico della gestione di progetti legati alla promozione di opere infrastrutturali, allo sviluppo sociale e alla promozione di opportunità di lavoro dignitose. Altrimenti, la tanto attesa riforma si trasformerà in una torre di Babele oscillante, a rischio di crollo.

La situazione della violenza criminale e della narcocriminalità nella provincia di Santa Fe rimane oggi uno dei problemi più urgenti, nonostante gli sforzi di riforma, il calo dei tassi di omicidio nel 2017 e nel 2019 e le contromisure osservate⁶⁹[69]. Anche se può sembrare inutile ricordarlo, l'insicurezza non fa distinzione tra le classi sociali, ma è responsabilità dello Stato garantire a tutti i cittadini l'accesso a una vita dignitosa, e questa, soprattutto, è la misura della sicurezza.

⁶⁶ Estevez e Favorito, "Mutaciones de la Reforma", p. 9.

⁶⁷ Estévez e Favorito, "Mutaciones de la Reforma", p. 17.

⁶⁸ Rachel Boba Santos, "L'efficacia dell'analisi del crimine per la riduzione della criminalità: cura o diagnosi?", *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, n. 2 (2014), pp. 147-168.

⁶⁹ Per una lettura aggiornata della situazione della criminalità e del narcotraffico nella città di Rosario, la principale della provincia di Santa Fe, si veda Ariel Larroude, "Un Sueño de Paz" Aproximación a la Violencia Narco en la Ciudad de Rosario, Observatorio de Política Criminal, consultato il 7 giugno 2022, https://www.academia.edu/80840747/ROSARIO_UN_SUE%C3%91O_DE_PAZ. Si veda anche H. Lascano, "De Rosario Sangra hasta Hoy, Cinco Años de una Deuda del Estado que no Cede", *La Capital*, 27 ottobre 2021, <https://www.lacapital.com.ar/policiales/de-rosario-sangra-hoy-cinco-anos-una-deuda-del-estado-que-no-cede-n2697452.html>.

CAPITOLO VIII

SFIDE DI SICUREZZA IN UNO STATO DEMOCRATICO DI DIRITTO (CASO PERUVIANO)

Luis Antonio Rocca Erquiaga

Esistono situazioni di violenza interna che non costituiscono conflitti armati. Gli Stati latinoamericani si trovano ad affrontare un preoccupante panorama di insicurezza che negli ultimi anni ha raggiunto cifre senza precedenti in termini di vittime e crimini. Esistono innumerevoli situazioni di violenza collettiva che non raggiungono il livello di intensità di un conflitto armato, come il traffico di droga, la criminalità organizzata, le bande o le violente proteste sociali, che sfidano le capacità reattive degli Stati di ristabilire l'ordine interno nel quadro del rispetto dei diritti umani. La conoscenza e l'applicazione interna dei parametri internazionali sull'uso della forza pubblica è indispensabile per qualsiasi Stato che aspiri a garantire la sicurezza delle persone sotto la propria giurisdizione senza abdicare ai propri obblighi in termini di rispetto dei diritti fondamentali.

1.- Adattare il sistema giuridico alla nuova realtà globale e regionale

Le enormi sfide che il mondo contemporaneo si trova ad affrontare, a seguito degli evidenti cambiamenti politici, economici e sociali dell'Occidente e delle sue relazioni con il resto del mondo sono state accresciute da pericolose minacce provenienti dalla natura, come il cambiamento climatico e la pandemia di coronavirus. Questi fenomeni stanno ridisegnando i ruoli tradizionali delle istituzioni nell'ambito dello Stato di diritto nelle democrazie occidentali.

Così, anche le funzioni militari e di polizia sono state oggetto di analisi approfondite e di proposte sul modo in cui dovrebbero essere esercitate, e questo solleva gli adattamenti che il sistema giuridico deve assumere di fronte a questa nuova realtà.

Le normative vigenti in America Latina, in particolare in Perù, mancano di un'efficace regolamentazione dei sistemi giudiziari con implicazioni per le forze di pubblica sicurezza, e questo si concretizza quando viene effettuato un arresto in flagranza di reato. Quando l'accusato viene portato davanti alla Procura della Repubblica, di solito accade che la magistratura determini il rilascio del presunto colpevole a causa di aspetti procedurali. Ciò comporta una significativa perdita di autorità da parte delle forze di sicurezza, che nella maggior parte dei casi porta alla recidiva. Di conseguenza, esiste un vuoto procedurale strutturale che richiede e rimanda a una modernizzazione importante e urgente.

D'altra parte, è necessario visualizzare e individuare alcune manifestazioni socioculturali specifiche di ogni regione nella sua analisi geopolitica, poiché ogni regione presenta innumerevoli manifestazioni di comportamento culturale che esaminano e richiamano l'attenzione su determinate procedure delle forze di sicurezza.

In questo contesto, Perù, Bolivia e Colombia sono i principali produttori di foglie di coca e nella produzione di cloridrato di cocaina, il cui processo di elaborazione è lungo, generando corruzione tra i funzionari statali e le stesse forze pubbliche incaricate di sradicarne la coltivazione, la lavorazione, la distribuzione e il consumo nei mercati europei e statunitensi, fino a diventare, come nel caso del Perù, un consumatore.

Le forze di pubblica sicurezza in America Latina hanno un legame causale con le forze armate, che contraddistingue e caratterizza un concetto che deve essere limitato nella sua autonomia di azione e gestione dei conflitti a un ambito specifico di garanzia del bene giuridico e dello Stato di diritto nelle democrazie. Pertanto, le forze di pubblica sicurezza devono essere gestite in modo indipendente e senza influenze militari. Le organizzazioni strutturali e territoriali delle forze di sicurezza sono spesso una replica letterale delle strutture militari, il che contrasta con la visione e la missione istituzionale, generando uno spirito di condotta militarizzata negli agenti statali che sono obbligati ad avere una condotta differenziata nella gestione dei conflitti sociali.

Un altro fattore che merita attenzione è il limite istituzionale nell'adempiere alla sua missione fondamentale di garantire e ristabilire lo Stato di diritto, con un alto tasso di chiusura delle operazioni minerarie a causa di rivendicazioni, manifestazioni, scioperi in ambito socio-ambientale, che portano a incendi e distruzione dei beni di queste aziende, con la conseguente instabilità, accompagnata dall'inazione della Polizia Nazionale; Questo ha portato a una disaffezione generalizzata nei confronti dell'istituzione da parte della popolazione, che si riflette nella perdita del principio di autorità e nella violazione della sicurezza giuridica nel quadro dello Stato di diritto.

Il panorama dell'insicurezza è peggiorato dopo la pandemia COVID-19, con il crollo di gran parte delle economie della regione, soprattutto in Stati come il Perù, dove l'80% della popolazione è informale, generando una situazione che aggrava la criminalità e **dove la popolazione, a differenza di altri Stati della regione, chiede l'intervento delle forze armate a fronte di un'azione di polizia inoperosa e limitata.**

È difficile applicare allo scenario latinoamericano proposte dottrinali di gestione della forza pubblica provenienti da altre latitudini: è sufficiente ricorrere ad approcci culturali e al loro rapporto con la geografia inospitale di alcuni popoli della regione (comunità indigene, amazzoniche, alto andine), caratterizzati dalla produzione e dal traffico illecito di droga, da conflitti socio-ambientali e da altri crimini similari molto complessi da applicare in certe aree.

L'applicazione dell'uso della forza pubblica come monopolio di Stato diventa molto complessa e differenziata rispetto alla sua applicabilità nel territorio di uno Stato e forse molto diversa da altri, per cui la questione da determinare deve essere coerente con le realtà espresse, dove è difficile trovare un denominatore comune.

Un tema importante è l'analisi dei conflitti sociali, in cui vengono determinate o esplorate le caratteristiche, i tipi di processi o fasi, fornendo agli agenti di polizia gli strumenti per interiorizzare che non tutto è un conflitto sociale reattivo o basato

sulla repressione, ma piuttosto un'analisi critica per differenziare le loro azioni in diversi tipi di situazioni.

Da qui la necessità di integrare i contenuti tecnici internazionali vincolanti sull'uso della forza con i concetti generali sui diritti umani, al fine di analizzare e interpretare criticamente le cause, le forme e le conseguenze dell'uso della forza pubblica in situazioni di violenza che non costituiscono un conflitto armato. Allo stesso modo, esaminando e contrastando il funzionamento e i limiti delle istituzioni e degli attori che intervengono nei contesti di violenza citati, si determinano i limiti che impongono gli obblighi dello Stato nel quadro della sicurezza e del diritto. In molti casi, gli Stati sono giuridicamente liberi di determinare ed esaminare il confine sfumato tra il livello di intensità della violenza riferito ad altre situazioni di violenza (ASV) e la soglia di danno che qualifica come conflitto armato non internazionale (acronimo inglese NIAC).

2.- Problemi o criticità da affrontare per le forze di sicurezza in Perù

Il Perù ha vissuto un'instabilità politica durante gli ultimi cinque anni di governi guidati da diversi presidenti, in cui si è verificata un'interferenza politica nel quadro istituzionale della Polizia nazionale peruviana, limitando le sue azioni e procedure operative agli imperativi ideologici dei governi al potere. Il Ministero dell'Interno, incaricato di emanare le politiche di sicurezza, è stato revocato sette volte nell'arco di un anno, il che riflette l'instabilità delle sue politiche settoriali, generando la frettolosa sostituzione di alti comandanti di polizia in ogni amministrazione politica, che incide sostanzialmente sull'attuazione delle strategie di sicurezza a beneficio della popolazione nel quadro dello Stato di diritto.

A fronte delle manifestazioni pubbliche osservate negli ultimi anni, alcuni mezzi di comunicazione di massa (televisione, radio e stampa scritta) sono stati impegnati in una guerra di disinformazione, squalificando le istituzioni delle forze dell'ordine nelle loro azioni nell'ambito del rispetto degli standard internazionali, nell'uso della forza nella loro ansia di ristabilire lo stato di diritto.

Il Perù è un paese eminentemente minerario che si basa sullo sfruttamento delle risorse minerarie per sostenere la società e lo Stato peruviani, il che si riflette in larga misura nel Prodotto Interno Lordo (PIL). Tuttavia, va notato che lo Stato, attraverso i governi che si sono succeduti, non ha stipulato contratti di concessione mineraria alle migliori condizioni, sia a compagnie nazionali che straniere, generando alcune lacune dal punto di vista del diritto ambientale, causando responsabilità ambientali e piani di chiusura inadeguati per lo sfruttamento delle risorse da parte di queste compagnie; inoltre, la cattiva distribuzione delle rendite minerarie e il cattivo rapporto tra le comunità e le compagnie minerarie ha generato più di 200 conflitti socio-ambientali.

La proprietà privata è stata violata dalle comunità nella loro smania di far sentire la propria posizione, generando l'incendio e la distruzione di impianti, macchinari, attrezzature e veicoli appartenenti alle compagnie minerarie, dovendo paralizzare le operazioni, con il paradosso che i responsabili della commissione di atti illeciti

vengono rilasciati senza ricevere alcuna sanzione dallo Stato per interferenze politiche e ideologiche, verificando così una violazione dello Stato di diritto.

La partecipazione della Polizia nazionale in questi scenari diventa limitata a causa dell'identificazione di fustigatori politici e ideologici nelle comunità che si sollevano in manifestazioni violente caratterizzate da conflitti socio-ambientali, e dove alcuni media si caratterizzano per l'uso di meccanismi di disinformazione in questi scenari, generando discredito istituzionale e disorientamento nell'opinione pubblica.

Nel contesto di questo conflitto, le forze di sicurezza sono soggette a limitazioni nell'uso della forza e sono il bersaglio di armi letali utilizzate da gruppi violenti che tendono a sopraffare le stesse forze di polizia, compromettendo così le forze armate.

Vale la pena notare che il Perù non dispone di una strategia di sicurezza interna definita con un approccio globale alla gestione, il che si riflette nella limitata attuazione dell'azione di polizia, che porta a un alto tasso di criminalità e all'avanzamento sistematico del traffico illecito di droga, dell'estrazione mineraria illegale e dei crimini correlati.

Inoltre, i seguenti aspetti influenzano la vita sociale:

- La pandemia COVID-19 ha generato in Perù, come risultato di una scarsa strategia sanitaria per affrontare la pandemia, che l'economia informale è salita a cifre pari al 75%, aggravando la delinquenza comune e la criminalità organizzata.
- Il traffico illecito di droga non è nuovo a uno sviluppo e a una crescita preoccupanti nelle aree di coltivazione della coca, con un alto tasso di consumo interno nell'interno del Paese.
- La diaspora migratoria (in particolare quella venezuelana) ha esacerbato la sicurezza interna, con lo spostamento di persone coinvolte in attività criminali che contribuiscono all'insicurezza dei cittadini.
- L'estrazione mineraria illegale nel nord del paese —come a Madre de Dios— ha avuto un forte impatto sulla contaminazione delle fonti d'acqua nelle aree protette e ha contribuito allo sviluppo di crimini correlati come il traffico di esseri umani, che ha costretto la polizia e i militari a impegnarsi in questo settore.
- Impatto sull'ambiente, sviluppo sostenibile e rischio generato dai fenomeni naturali, a causa dei cambiamenti climatici.

3.- Sicurezza interna, Polizia Nazionale e Forze Armate

Lo Stato non considera la sicurezza interna una priorità, il che spiega l'assenza di una strategia definita o dell'attuazione di un piano settoriale che includa meccanismi e politiche precise per affrontare gli attori che minacciano la sicurezza dello Stato.

La politica nazionale non coinvolge adeguatamente il supporto internazionale per intervenire, soprattutto in termini di formazione, istruzione, dottrina e addestramento nei suddetti scenari, rendendo sempre più difficile l'azione delle forze di sicurezza.

In questo contesto, lo Stato peruviano, attraverso un Decreto Supremo⁷⁰, ha incorporato le Forze armate in attività di supporto alla Polizia nazionale (azioni militari).

Va sottolineato che le manifestazioni di violenza hanno superato le procedure reattive delle forze di sicurezza nella loro ansia di rispondere a una condotta di pieno rispetto dei diritti umani, il che rende necessario l'impegno delle Forze Armate nel settore della sicurezza interna.

Così, il Decreto Legislativo n. 1095 sull'uso della forza da parte delle Forze Armate⁷¹ riconosce, innanzitutto, che la missione del Comando Congiunto delle Forze Armate peruviane è quella di pianificare, preparare, coordinare e condurre operazioni e azioni militari per garantire l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale e per sostenere lo sviluppo nazionale del Perù.

Ma, allo stesso tempo, questa legislazione stabilisce le regole di ingaggio (Diritto Internazionale Umanitario) e di uso della forza (Diritto Internazionale dei Diritti Umani) da parte delle Forze Armate sul territorio nazionale. È il quadro giuridico che regola i principi, le forme, le condizioni e le limitazioni delle Forze Armate nella loro funzione costituzionale, l'uso del loro potenziale e della loro capacità coercitiva per la protezione della società in difesa dello Stato di diritto, al fine di garantire la pace e l'ordine interno.

Le azioni militari legate all'uso della forza si riferiscono ad azioni condotte dalle Forze Armate diverse dalle operazioni militari, cioè quelle incentrate sul mantenimento o il ristabilimento dell'ordine interno. Pertanto, tra i ruoli strategici dello strumento militare peruviano vi è la sua partecipazione al mantenimento e al controllo dell'ordine interno durante gli stati di eccezione, contribuendo a garantire la stabilità e il normale funzionamento delle istituzioni politiche e giuridiche dello Stato all'interno del territorio nazionale.

In sintesi, il quadro giuridico applicabile stabilisce che:

- Quando le azioni delle Forze Armate in stato di emergenza sono finalizzate a condurre operazioni militari per fronteggiare la capacità di un gruppo ostile o di un suo elemento, si applicano le norme del Diritto Internazionale Umanitario.
- Quando le azioni delle Forze Armate in stato di emergenza sono finalizzate alla realizzazione di azioni militari in appoggio alla Polizia Nazionale per il

⁷⁰ Decreto supremo n. 012-2022 - PCM del febbraio 2022. Decreto supremo che dichiara lo stato di emergenza nella metropoli di Lima del Dipartimento di Lima e nella provincia costituzionale del Callao.

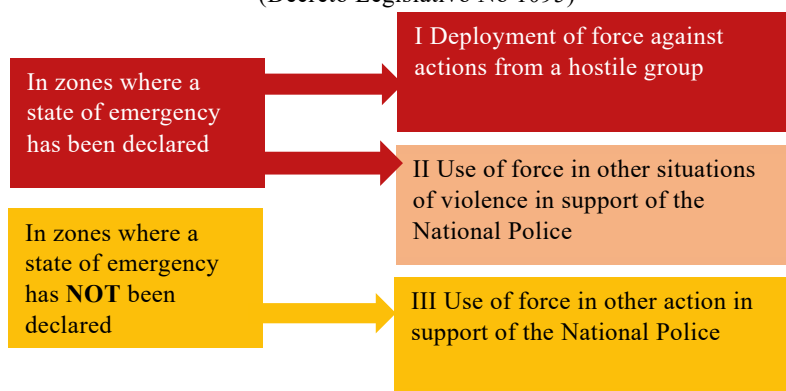
⁷¹ Decreto Legislativo n. 1095 del 01/09/2010. Decreto legislativo che stabilisce le regole per l'impiego e l'uso della forza da parte delle Forze Armate sul territorio nazionale.

controllo dell'ordine interno, si applicano le norme del Diritto Internazionale dei Diritti Umani. Questi si applicano anche quando sono finalizzati alla realizzazione di azioni militari diverse dal confronto con un gruppo ostile.

- Quando le azioni delle Forze Armate sono finalizzate alla realizzazione di azioni militari in supporto alla Polizia Nazionale nelle situazioni descritte nell'articolo 4.3 e nel Titolo III del Decreto Legislativo, si applicano le norme del Diritto Internazionale dei Diritti Umani.

Regole di ingaggio e uso della forza da parte delle forze armate sul territorio nazionale

(Decreto Legislativo No 1095)



Per concludere

Il Perù è un paese multiculturale. Fin dall'antichità, il territorio che oggi conosciamo come Perù è stato abitato da popoli diversi, ciascuno con pratiche, costumi e modi di concepire la vita e il benessere differenti⁷².

Tuttavia, l'esistenza di culture diverse ha portato i cittadini di ogni regione a esprimere le loro rimostranze in modi diversi, il che significa che le procedure utilizzate dalle forze di sicurezza devono rispondere a un'analisi differenziata dell'uso della forza e dove l'applicazione del sistema o del meccanismo di polizia comunitaria è resa difficile dal livello di intensità della violenza nelle proteste, che nella maggior parte dei casi sfociano in conflitti socio-ambientali, dove il livello differenziato di applicazione delle forze di sicurezza è critico.

La mancanza di una politica globale che tenga conto di questi aspetti causa limitazioni nella gestione della sicurezza pubblica in Perù, per la quale, costituzionalmente, esiste un quadro giuridico che prevede che le Forze Armate, avvalendosi di uno dei loro ruoli "di partecipazione all'ordine interno", mantengano

⁷² Governo del Perù. Gruppi speciali di protezione dell'Ufficio del Difensore Civico.

la capacità di sostenere la missione della Polizia Nazionale e contribuiscano a garantire la piena validità dello stato di diritto preservando le infrastrutture critiche come le vie di comunicazione generali.

Le Forze armate intervengono a sostegno della Polizia nazionale, garantendo le libertà fondamentali e salvaguardando i servizi pubblici essenziali, proteggendo i beni nazionali critici e monitorando e intercettando obiettivi di interesse ambientale.

Le Forze Armate hanno l'obbligo di addestrarsi e qualificarsi in questi nuovi ruoli previsti dal quadro giuridico, ma il potere pubblico dovrebbe sostenere il concetto di non-militarizzazione delle forze di polizia e solo eccezionalmente ricorrere allo strumento militare.

CAPITOLO IX

LA PARTECIPAZIONE DELLE FORZE ARMATE AI COMPITI DI SICUREZZA PUBBLICA: UNA SFIDA PER LA SICUREZZA DELLE DONNE IN UNA DEMOCRAZIA (CASO MESSICANO)

Daira Arana Aguilar

Introduzione

Il Messico è considerato un regime ibrido a livello internazionale. Alcuni degli aspetti che hanno un impatto su questa categorizzazione sono l'incapacità dello Stato messicano di garantire, tra le altre cose, le condizioni per l'esercizio dei diritti fondamentali delle donne attraverso l'accesso a una vita libera dalla violenza e con pari condizioni, nonché la maggiore partecipazione delle forze armate a compiti civili.

Uno dei debiti della democrazia come sistema politico consiste proprio nel garantire a tutti i gruppi della popolazione i diritti fondamentali, soprattutto a quelli storicamente discriminati, e nel rispettare gli standard internazionali in termini di relazioni civili-militari e diritti umani.

Questo capitolo affronterà brevemente il modo in cui la partecipazione delle forze armate ai compiti di pubblica sicurezza indebolisce la democrazia, portando a maggiori violazioni dei diritti fondamentali che si traducono in una minore sicurezza per i cittadini, nonché a una mancanza di trasparenza e di responsabilità, esplorando il suo impatto sulla vita delle donne e sul loro diritto alla sicurezza dei cittadini.

1.-Democrazia e forze armate

La democrazia come sistema politico non si limita al libero esercizio del diritto di voto, ma anche al fatto che lo Stato sia promotore e garante di un ambiente in cui tutte le persone possano esercitare i propri diritti umani liberamente e senza discriminazioni. Secondo la Carta democratica interamericana, approvata nella prima sessione plenaria dell'11 settembre 2001, gli articoli 3 e 4 della Carta stabiliscono gli elementi essenziali della democrazia rappresentativa, che sono i seguenti⁷³:

- Rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- L'accesso e l'esercizio del potere nel rispetto dello Stato di diritto;
- Lo svolgimento di elezioni periodiche, libere ed eque, a suffragio universale e segreto, come espressione della sovranità del popolo;
- Il sistema pluralistico di partiti e organizzazioni politiche;
- La separazione e l'indipendenza dei rami del governo;

⁷³ Carta democratica interamericana, 2001.

- Trasparenza delle attività governative;
- Probità, responsabilità dei governi nella pubblica amministrazione, rispetto dei diritti sociali e della libertà di espressione e di stampa;
- Subordinazione costituzionale di tutte le istituzioni statali all'autorità civile legalmente costituita; e
- Rispetto dello Stato di diritto da parte di tutte le entità e i settori della società.

Il *Democracy Index 2021*, che misura lo stato della democrazia in 165 Paesi indipendenti e due territori⁷⁴, classifica il Messico come un regime ibrido, collocandolo all'86° posto, a pari merito con Ucraina e Georgia, con un punteggio di 5,57; l'aspetto più basso della valutazione è la cultura politica. Sebbene negli anni si siano registrati importanti progressi in termini di consolidamento di un sistema politico democratico, è anche vero che alcune misure governative hanno messo in secondo piano questi aspetti, tra cui le politiche pubbliche in materia di sicurezza, giustizia e relazioni civili-militari.

È noto che, durante i sei anni di mandato dell'ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), è stata portata avanti pubblicamente una strategia di sicurezza nota come "guerra al narcotraffico" o "guerra alla droga", in cui è stata rafforzata la militarizzazione della sicurezza pubblica e le Forze armate messicane sono state sempre più impiegate in compiti diversi dalla difesa estera o nazionale. Di conseguenza, il tasso di violenza nel paese è aumentato in modo significativo, generando circa 70.000 morti violente e aumentando il numero di gruppi criminali nel Paese⁷⁵.

Durante il governo di Enrique Peña Nieto (2012-2018), la strategia non è stata molto diversa. Le Forze Armate hanno continuato a svolgere attività di pubblica sicurezza, aumentando addirittura il loro impiego, proseguendo la strategia di Felipe Calderón. Ha inoltre rafforzato lo Stato Maggiore Presidenziale, mantenendo così la validità del patto civile-militare che si era instaurato in Messico dopo la Rivoluzione messicana e attraverso il quale era Stato concesso alle Forze Armate "un insieme di prerogative che si traducono in un alto grado di autonomia relativa, che non corrisponde allo Stato di diritto democratico a cui la società messicana aspira legittimamente"⁷⁶(traduzione non ufficiale).

Ora, nei sei anni di mandato di Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), possiamo osservare non solo una strategia di sicurezza militarizzata, con la creazione e il dispiegamento della Guardia Nazionale, ma anche una maggiore partecipazione delle Forze Armate in affari statali che dovrebbero essere

⁷⁴ Le categorie del *Democracy Index* sono: 1) processo elettorale e pluralismo; 2) libertà civili; 3) funzionamento del governo; 4) partecipazione politica; 5) cultura politica. Queste categorie sono assimilate agli elementi essenziali di una democrazia stabiliti nella Carta democratica interamericana e sono un parametro importante per misurare i progressi degli Stati nei loro sistemi politici.

⁷⁵ Rosen, Jonathan Daniel, & Zepeda Martínez, Roberto (2015). La guerra contro il narcotraffico in Messico: una guerra persa. *Revista Reflexiones*, 94(1), pp. 153-168. Recuperato il 03 agosto 2022, da http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-28592015000100153&lng=en&tlng=es.

⁷⁶ Moloeznik, M (2017) Le forze armate del Messico sotto l'amministrazione di Enrique Peña Nieto (2012-2018): cambiamento o continuità? *CESLA Journal*, n. 20, pp. 261-282.

principalmente civili, come lo sviluppo di opere pubbliche, facendo parlare di un fenomeno un po' più complesso, che è il militarismo.

Questi poteri multipli sono stati documentati dal Programma di Politica della Droga del Centro de Investigación y Docencia Económicas (acronimo spagnolo CIDE) nel suo "Inventario Nacional de lo Militarizado", che mostra che, tra le altre agenzie, il Ministero delle Comunicazioni e dei Trasporti ha ceduto 13 funzioni alle Forze Armate, il Ministero dell'Ambiente e delle Risorse Naturali 20 e il Ministero del Benessere 17⁷⁷. Ciò significa un aumento significativo delle funzioni civili attualmente svolte dalle forze armate in Messico, rafforzando la loro autonomia, ma anche aumentando le loro risorse finanziarie, spiazzando le burocrazie civili e indebolendo la portata democratica della loro esistenza.

Come quadro di riferimento, la militarizzazione è intesa come il processo attraverso il quale varie aree delle funzioni primarie dello Stato acquisiscono logiche militari, osservando i problemi da una prospettiva di minaccia o di nemico e trasferendo le dinamiche della guerra alla soluzione di tali problemi; mentre il militarismo è inteso come la preponderanza del potere militare su quello civile in termini politici, e dove la sfera militare influenza il processo decisionale politico dello Stato che va oltre il settore della sicurezza e della difesa⁷⁸.

Un esempio è rappresentato dalle prestazioni delle forze armate durante la strategia di lotta alla criminalità organizzata e dalle informazioni disponibili per misurare l'uso della forza letale. Il *Monitoraggio della forza letale* ha pubblicato il *Rapporto sull'uso della forza letale in America Latina: Uno studio comparativo su Brasile, Colombia, El Salvador, Messico e Venezuela (2022)* in cui i ricercatori Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné e José Enrique Coutiño, affrontano il caso del Messico, riferendo che l'uso di dinamiche militarizzate e delle Forze Armate in compiti di pubblica sicurezza porta con sé un aumento della morte di persone durante gli scontri tra civili armati e agenti di sicurezza dello Stato, sia civili che militari, che limita il diritto alla vita e all'integrità personale nel paese.

D'altra parte, le difficoltà nel misurare l'uso della forza letale da parte delle forze armate, in particolare dell'esercito messicano, risiedono nella loro mancanza di trasparenza e nella quasi assenza di meccanismi di responsabilità. Per gli autori, come si legge nel documento del 2019, "una parte fondamentale del raggiungimento di un uso appropriato della forza è la trasparenza. È essenziale che ci sia pieno accesso ai dati sull'uso della forza e che le istituzioni pubblichino regolarmente i loro dati"⁷⁹ (traduzione non ufficiale).

La militarizzazione è una strategia contraria allo standard di sicurezza dei cittadini promosso dall'Organizzazione degli Stati Americani per garantire che tutte le persone possano esercitare i loro diritti fondamentali liberamente e senza paura.

⁷⁷ CIDE, Programa de Política de Drogas, Inventario Nacional de lo Militarizado. Disponibile su: <https://ppdata.politicadedrogas.org/#ppd.inm>

⁷⁸ Arana Aguilar, D (2020) Cause della rimilitarizzazione della sicurezza pubblica nel Triangolo Nord dell'America Centrale. Uno sguardo al ruolo dell'élite militare (1989-2018). Tesi di laurea in Affari internazionali, Universidad Anáhuac, Messico, p. 64.

⁷⁹ Monitoraggio della forza letale, Rapporto sull'uso della forza letale in America Latina: uno studio comparativo di Brasile, Colombia, El Salvador, Messico e Venezuela (2019), pag. 126.

Secondo la Commissione interamericana dei diritti umani, "la sicurezza dei cittadini è una situazione in cui le persone possono vivere libere da minacce generate dalla violenza e dal crimine, mentre lo Stato ha le capacità necessarie per garantire e proteggere i diritti umani direttamente coinvolti (...) la sicurezza dei cittadini è una condizione in cui le persone vivono libere dalla violenza praticata da attori statali e non statali"⁸⁰(traduzione non ufficiale).

Questo dimostra che, a fronte di una strategia di sicurezza che si concentra sull'uso della forza letale per ridurre la criminalità e la violenza, non viene garantito alle persone il diritto di vivere libere dalla violenza, sia essa esercitata da attori statali come le forze armate e la polizia, o da gruppi criminali che le istituzioni statali non possono controllare. Il paradigma della sicurezza dei cittadini legato all'esercizio dei diritti umani e al consolidamento della democrazia in Messico è attualmente largamente assente, soprattutto per quanto riguarda le donne.

2.- Militarizzazione e accesso delle donne a una vita libera dalla violenza

Un altro aspetto in cui si possono osservare le conseguenze delle dinamiche di sicurezza militarizzate sulla democrazia è il diritto delle donne a una vita libera dalla violenza. A questo proposito, è importante sottolineare l'importanza del rapporto tra il rispetto dei diritti umani e la subordinazione costituzionale di tutte le istituzioni statali all'autorità civile, in termini di accesso per gruppi di popolazione storicamente considerati vulnerabili, come le donne e le ragazze in Messico. Per la Commissione nazionale per i diritti umani "ci sono settori della società che, a causa di certe condizioni o caratteristiche, sono più vulnerabili alla violazione dei diritti umani"(traduzione non ufficiale)⁸¹; queste condizioni o caratteristiche sono determinate più dall'ambiente e dal sistema in cui le persone si sviluppano che dalle loro stesse condizioni.

In altre parole, nel caso delle donne e delle bambine, le condizioni di vulnerabilità in cui vivono non risiedono in una questione di incapacità naturale di fronte agli aspetti del sistema patriarcale, ma nell'impedimento che il sistema stesso, nella sua logica di dominio maschile, impone alle donne e alle bambine nell'esercizio dei loro diritti, di fronte ai principi fondamentali di uguaglianza e non discriminazione. In una democrazia effettiva, non è solo importante che le donne abbiano pieni diritti politici per poter votare ed essere votate, ma anche che possano vivere senza violenza e in libertà, e che queste condizioni di vulnerabilità cessino di esistere.

Nel settembre 2020, l'organizzazione civile "Intersecta" ha pubblicato il rapporto "Le due guerre", in cui analizza l'impatto che gli scontri in cui sono state coinvolte le Forze armate messicane tra il 2007 e il 2018 hanno avuto sugli omicidi di donne. Il titolo del rapporto deriva dall'analisi del fatto che "le donne in Messico, oltre a dover affrontare la 'guerra' del *machismo* e della misoginia che condiziona la loro vita quotidiana, a casa, a scuola, al lavoro, per strada, nelle relazioni intime e con gli estranei, devono ora farlo in un contesto di violenza armata generalizzata

⁸⁰ Commissione interamericana per i diritti umani (2004) Rapporto sulla sicurezza dei cittadini e i diritti umani. Disponibile su: <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadvi.sp.htm>

⁸¹ Commissione nazionale per i diritti umani (23 ottobre 2020). CNDH Messico. Recuperato da Informe Anual de Actividades 2019: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>

provocata dalla cosiddetta 'Guerra alla droga' e dalle strategie che, in suo nome, lo Stato ha messo in atto"(traduzione non ufficiale)⁸².

Dai risultati dell'analisi del modello utilizzato nel rapporto, emergono due schemi chiari: "il primo è che gli scontri non sono mai associati a una riduzione degli omicidi [...] né per gli uomini né per le donne. Il secondo schema chiaro è che gli scontri sono sempre associati a un aumento degli omicidi a livello comunale, sia per gli uomini che per le donne"⁸³(traduzione non ufficiale). In altre parole, la strategia di sicurezza militarizzata ha effettivamente aumentato la violenza omicida contro le donne e, pertanto, si dimostra una violazione dell'esercizio del diritto alla vita e del diritto all'integrità personale e un limite per il sistema democratico messicano di avanzare verso una democrazia consolidata.

Per concludere

Il 15 settembre si celebra la Giornata internazionale della democrazia, e una delle principali preoccupazioni delle Nazioni Unite è la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030. Tuttavia, ci sono ancora grandi sfide per Stati come il Messico nel creare un sistema di protezione e di esercizio effettivo dei diritti per tutte le persone.

Questioni come la militarizzazione della sicurezza pubblica o la preponderanza del potere militare su quello civile sono state indicate come alcuni dei principali aspetti attraverso i quali le democrazie latinoamericane rimangono in uno stato di imperfezione e non riescono a consolidarsi; chiarendo che non è solo necessario avere sistemi elettorali che permettano l'esercizio libero e universale del voto, ma è anche necessario rafforzare i meccanismi di controllo e bilanciamento tra i poteri dello Stato e la cultura dei diritti umani in tutta la società.

Nel panorama rappresentativo, ma non limitativo, presentato in questo testo, è chiaro che la democrazia come sistema politico, attraverso le istituzioni dello Stato, ha ancora dei debiti nei confronti di diversi gruppi di popolazione, tra cui le donne, che storicamente sono state relegate al secondo o terzo posto, in cui i nostri diritti sono visti come privilegi concessi dalla benevolenza dell'élite politica quando vengono toccati i loro interessi più profondi.

È quindi urgente apportare i cambiamenti culturali e istituzionali per generare i meccanismi che favoriscono una vera parità tra uomini e donne e, quindi, un sistema democratico rafforzato. Sarà molto difficile avere una democrazia consolidata se i governi, a livello federale, statale e comunale, non riusciranno a garantire l'accesso delle donne a una vita libera dalla violenza e l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne non solo come frase, ma come realtà.

Inoltre, senza un impegno effettivo a rafforzare le forze di polizia secondo il paradigma della sicurezza dei cittadini con un approccio di polizia di comunità o polizia basata sulla risoluzione dei problemi, i problemi di sicurezza continueranno a essere affrontati come minacce da combattere, piuttosto che come eventi che

⁸² Intersecta (settembre 2020). Le due guerre. Recuperato da intersecta: <http://www.intersecta.org/lasdosguerras/>, p. 7.

⁸³ Ibidem, p. 70.

hanno cause e generano problemi che hanno un impatto sulle comunità e sui loro diritti umani. Gli sforzi locali per avere forze di polizia democratiche, vicine alla comunità, che si costruiscono attraverso il dialogo e la mediazione e che permettono verifiche esterne per migliorare le loro prestazioni, dovrebbero essere la punta di diamante per far avanzare l'agenda di sicurezza e democrazia di questo secolo.

CAPITOLO X

IL MODELLO ITALIANO PER LA MANUTENZIONE DELL'ORDINE PUBBLICO E DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI

Matteo Fornari

1.- Le nozioni di "mantenimento dell'ordine pubblico" e di "sicurezza dei cittadini" sono due pilastri dello Stato di diritto strettamente interconnessi nella misura in cui, nell'accezione moderna del concetto di ordine pubblico, questa nozione coincide con quella di sicurezza dei cittadini (o, almeno, sono due facce della stessa medaglia).

Nel quadro delle democrazie, l'ordine pubblico è inteso come un limite alla libertà ideologica e individuale; o, in altre parole, un bene che prevale sui diritti individuali⁸⁴ il cui fine ultimo è garantire il godimento e l'esercizio dei diritti, la sicurezza delle persone e dei loro beni, la salute e la tranquillità sociale. In questo senso, l'ordine pubblico si pone come garanzia e limite alla libertà⁸⁵. Pertanto, il significato "moderno" del concetto di ordine pubblico enfatizza la sua natura preventiva e collaborativa con la cittadinanza, piuttosto che l'azione reattiva come conseguenza di un reato. La transizione da un modello di Stato autoritario a uno democratico si riflette quindi in un'evoluzione del concetto di ordine pubblico e sicurezza⁸⁶. Come sottolinea la Commissione interamericana per i diritti umani dell'Organizzazione degli Stati americani⁸⁷:

"La sicurezza dei cittadini è [...] una situazione in cui le persone possono vivere libere dalle minacce generate dalla violenza e dal crimine, mentre lo Stato ha le capacità necessarie per garantire e proteggere i diritti umani direttamente impegnati di fronte a queste minacce. In pratica, la sicurezza dei cittadini, secondo un approccio basato sui diritti umani, è una condizione

⁸⁴ Moloeznik, Marcos Pablo, "Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia"; in Haro Reyes, Dante - Villareal Palos, Arturo - Chaires Zaragoza, Jorge (coordinatori), Colaboración ciudadana en las políticas de Seguridad y de Derechos Humanos, Guadalajara, 2018, p. 42.

⁸⁵ Moloeznik, Manual de sistemas comparados de policía [Manuale di sistemi comparati di polizia], Guadalajara, 2010, p. 43 e segg.

⁸⁶ La nozione di "ordine pubblico" è stata soggetta, in alcuni contesti socio-politici, a un'involuzione "interpretativa" e, quindi, "applicativa"; in altre parole, questa nozione ha assunto una connotazione restrittiva o addirittura peggiorativa, in particolare nel contesto della Spagna franchista o nei vari regimi dittatoriali dell'America Latina del XX secolo, come eufemismo per "repressione": Brotat i Jubert, Un concepto de seguridad ciudadana; disponible su: http://gfw.diputacionalicante.es/repo/rec/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf. Poiché "ordine pubblico" era diventato sinonimo di sicurezza, era proprio in nome della sicurezza interna che i regimi dittatoriali applicavano politiche repressive di negazione dei diritti fondamentali dell'individuo: Comunicato di Maina Kiai, Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione, al termine della sua visita nella Repubblica del Cile (21-30 settembre 2015); si veda, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>.

⁸⁷ Commissione interamericana dei diritti umani, Rapporto sulla sicurezza dei cittadini e i diritti umani, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 dicembre 2009, par. 221.

*in cui le persone vivono libere dalla violenza di attori statali e non statali”
(traduzione non ufficiale).*

Ad oggi, gli Stati democratici sono attenti a un modello di polizia che privilegia (o dovrebbe privilegiare) la collaborazione e la partecipazione dei cittadini, a condizione che la protezione dei cittadini da parte delle forze dell'ordine avvenga in un quadro di legalità, rispetto della legge e dei diritti fondamentali. In questo senso, "ordine pubblico" e "sicurezza dei cittadini" sono due facce della stessa medaglia. Pertanto, quando si parla di sicurezza, non ci si può limitare alla lotta contro il crimine, ma ci si deve concentrare su come creare un ambiente adeguato che favorisca la coesistenza pacifica tra le persone; in altre parole, il concetto di sicurezza dei cittadini deve porre maggiore enfasi sullo sviluppo di politiche per prevenire e controllare le cause che generano insicurezza e violenza, piuttosto che su compiti semplicemente repressivi di fronte a crimini già commessi⁸⁸.

Da quanto detto, non c'è dubbio che non c'è sicurezza senza diritti umani. L'attività della forza pubblica, legittimamente orientata alla tutela della sicurezza dei cittadini, è essenziale per il raggiungimento del bene comune in ogni società democratica, ed è solo attraverso questo binomio che si può realizzare la garanzia dello Stato di diritto e, quindi, della pace sociale, nel senso più ampio del termine, in un paese.

2.- Il significato moderno del concetto di ordine pubblico (*rectius*, sicurezza pubblica) implica che, da un lato, lo Stato ha la responsabilità di mantenere la legge, l'ordine, la pace e la sicurezza all'interno del suo territorio⁸⁹ e, dall'altro, il dovere di garantire e proteggere il diritto di riunione e manifestazione pacifica⁹⁰. Si tratta di un obbligo positivo dello Stato di facilitare l'esercizio del diritto di tenere e partecipare ad assemblee pacifiche⁹¹. La libera espressione del pensiero e delle opinioni e il diritto di manifestare devono essere sempre un principio fondamentale, protetto e garantito da uno Stato di diritto, anche quando tali opinioni sottolineano pacificamente il disaccordo e la critica alle autorità⁹².

⁸⁸ Ibidem, par. 20.

⁸⁹ Questo concetto di base è stato sottolineato, ad esempio, dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), *International Standards and Norms for Policing*, Ginevra, 2015, p. 18; dallo Statuto della Corte Penale Internazionale (art. 8, par. 3: crimini di guerra); e anche dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani (CIDH), *Caso delle donne vittime di tortura sessuale in Atenco v. Messico*, Sentenza del 28 novembre 2018, par. 159.

⁹⁰ Il diritto di manifestare pubblicamente è intrinsecamente legato all'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di riunione; un legame riconosciuto dai principali strumenti internazionali sui diritti umani e le libertà fondamentali, come la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (artt. 19 e 20), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (artt. 19 e 21), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (artt. 10 e 11), la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (artt. 9 e 11) e la Convenzione americana sui diritti umani (artt. 13 e 15).

⁹¹ Rapporto del Relatore speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 maggio 2012, par. 27. Si veda anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, Sentenza del 21 giugno 1988, par. 32 e seguenti.

⁹² L'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha sottolineato che "è proprio quando c'è molta tensione politica che i governi dovrebbero fare tutto il possibile per permettere alle persone di esprimere le loro rimostranze": *Kenya Must Lift Protest Ban and End Pattern of Police Brutality ahead of Poll*, UN Experts

Per quanto riguarda lo scenario italiano, la norma di riferimento è, in primo luogo, l'articolo 17 della Costituzione, che recita come segue⁹³:

"I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica".

Questo diritto è chiaramente evidenziato, ad esempio, nelle "LINEE GUIDA recanti indicazioni per l'ottimizzazione dell'attività di governo e pianificazione ai fini dell'individuazione delle misure più efficaci a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo" (di seguito Linee Guida), un documento adottato dal Ministero dell'Interno nel 2019⁹⁴, che definisce soluzioni organizzative, tecniche e operative per affrontare e gestire manifestazioni ed eventi di portata nazionale, e sulla base delle esperienze maturate in occasione di eventi precedenti⁹⁵. L'adozione di queste misure deve essere strumentale all'obiettivo di "garantire il diritto di ogni singolo cittadino o gruppo sociale di manifestare per esprimere liberamente la propria opinione, avendo cura che tale diritto sia temperato con gli altri diritti costituzionalmente garantiti e assicurando l'ordinato svolgimento della vita civile"⁹⁶(testo ufficiale). È quindi fondamentale instaurare un dialogo proficuo tra le autorità e i promotori e gli organizzatori, volto a raggiungere e mantenere, attraverso il dialogo e la mediazione, forme efficaci di negoziazione o cooperazione, in un'ottica di equilibrio tra il pieno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e la necessità di tutelare la legalità e i diritti dei cittadini⁹⁷.

Va ricordato che le libertà di riunione e di manifestazione, anche se di protesta, sono un diritto e non dovrebbero quindi essere soggette ad autorizzazione preventiva da parte delle autorità; d'altra parte, è chiaro che, per garantire la sicurezza pubblica, le autorità competenti devono essere in grado di garantire l'ordine pubblico. A questo proposito, è importante creare un sistema di preavviso, il cui scopo sarebbe quello di consentire alle autorità e alle forze di sicurezza di facilitare l'esercizio della manifestazione, adottando al contempo misure per proteggere la sicurezza e l'ordine pubblico, nonché per tutelare i diritti e le libertà altrui. Questo preavviso non deve essere ingiustificatamente prematuro, ma deve lasciare alle autorità competenti il tempo sufficiente per prepararsi adeguatamente alla dimostrazione. Per quanto riguarda l'Italia, il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (adottato con Regio Decreto del 18 giugno 1931, n. 773)

Warn, 16 October 2017, at

www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22238&LangID=E (traduzione non ufficiale).

⁹³ Testo ufficiale.

⁹⁴ Ministero dell'Interno, LINEE GUIDA recanti indicazioni per l'ottimizzazione dell'attività di governo e pianificazione ai fini dell'individuazione delle misure più efficaci a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo, 8 marzo 2019 (in https://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1146/linee_guida_manifestaz_eventi_2019.pdf)

⁹⁵ Ibidem, p. 9

⁹⁶ Ibidem, p. 6 e p. 50

⁹⁷ Ibidem, p. 51.

prevede che gli organizzatori di un raduno in luogo pubblico debbano dare un preavviso di almeno tre giorni al Questore (articolo 18).

L'importanza della fase preparatoria e preventiva di una manifestazione da parte delle autorità competenti e delle forze di pubblica sicurezza appare evidente. Le Linee Guida del Ministero dell'Interno italiano sottolineano "l'esigenza di attuare mirate attività a carattere preventivo, con il primario obiettivo di realizzare le più elevate condizioni di sicurezza in tutte le località di svolgimento dell'iniziativa e in quelle ad essa collegate"⁹⁸ (testo ufficiale). Queste attività di prevenzione comportano innanzitutto una fase fondamentale di acquisizione e valutazione di tutte le notizie e le informazioni relative all'evento da gestire. L'avvio dell'attività informativa è quindi di importanza strategica fin dai primi momenti della fase di pianificazione. Particolare attenzione va posta all'organizzazione dell'evento (tipologia, quadro normativo, enti responsabili dell'organizzazione), al programma e alle modalità di svolgimento, alle sedi, alla tipologia e al numero di persone che partecipano all'evento e all'analisi del contesto territoriale in cui l'evento si svolgerà⁹⁹.

Una valutazione ottimale di quest'ultimo aspetto, ad esempio, sembra essere mancata nella scelta della città di Genova come sede del G-8 del 2001¹⁰⁰ (l'adozione delle Linee guida da parte del Ministero dell'Interno è addirittura una conseguenza di quanto accaduto al G-8 di Genova). La scelta di Genova suscitò subito notevoli perplessità, a causa della topografia della città (il centro storico è costituito da una molteplicità di strade strette e difficilmente controllabili), che non si prestava bene a un evento di tale portata. Dopo i fatti accaduti, questa decisione è stata messa in discussione alla luce dell'infelice gestione dell'ordine pubblico e della morfologia della città¹⁰¹ inoltre, nonostante Genova e Napoli siano topograficamente simili, quest'ultima è stata esclusa proprio per la difficoltà di controllo dell'ordine pubblico, problema ampiamente verificato a Genova. Sembra quindi che quanto accaduto a Genova sia stato determinato anche e soprattutto da una mancanza di coordinamento e comunicazione tra le autorità politiche che hanno scelto la città e le loro controparti di pubblica sicurezza¹⁰².

⁹⁸ Ministero dell'Interno, cit. supra nota 11, p. 26

⁹⁹ Ibidem, p. 22.

¹⁰⁰ Dal 19 al 22 luglio 2001 si sono tenute nella città di Genova manifestazioni contro il vertice del G-8, ovvero un contro-vertice organizzato dal movimento anti-globalizzazione come risposta critica alle politiche economiche dei paesi più industrializzati. La situazione è degenerata il 20 luglio, quando alcuni membri del cosiddetto Black Bloc si sono infiltrati nelle manifestazioni pacifiche, provocando violenti scontri con polizia e carabinieri, con l'uso di molotov, pietre e bastoni, con la conseguente devastazione di diversi quartieri di Genova; le forze dell'ordine hanno risposto con lacrimogeni e cariche contro i manifestanti violenti. Sui fatti di Genova si vedano le cronache dei giornali di quei giorni, riassunte in: https://it.wikipedia.org/wiki/Fatti_del_G8_di_Genova e https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Génova

¹⁰¹ L'allora Ministro dell'Interno, Claudio Scajola, ammise, ma solo a posteriori, che Genova era "topograficamente inadatta alla gestione dell'ordine pubblico": Nazzi, Cosa è successo al G8 di Genova, 19 luglio 2021, in <https://www.ilpost.it/2021/07/19/g8-genova-venti-anni-dopo>.

¹⁰² Va inoltre ricordato che le autorità erano consapevoli delle possibili difficoltà derivanti dalla scelta di Genova come sede del vertice, come si evince dai dibattiti parlamentari sull'analisi degli eventi genovesi, in cui si è osservato che "L'individuazione di Genova quale sede del Vertice è motivata soprattutto dalla volontà di compensare la Regione per l'esclusione da alcuni finanziamenti dall'Unione europea, anche a costo di incontrare prevedibili e gravi difficoltà derivanti dalla configurazione orografica e urbanistica della città":

La definizione di un quadro informativo dettagliato e approfondito è quindi un obiettivo decisivo e prioritario, che si costruisce progressivamente e deve essere continuamente aggiornato, anche nella fase di gestione dell'evento. Un flusso continuo di informazioni e dati, il più possibile aggiornati, è di estrema importanza; informazioni e dati che devono essere costantemente scambiati tra le forze dell'ordine. Solo con una completa padronanza dei dati e delle informazioni, che determina una conoscenza ottimale dello scenario in cui le forze dell'ordine si troveranno a operare, sarà possibile identificare le potenziali vulnerabilità, valutare il livello delle minacce potenziali e future e i rischi connessi. Tutto deve essere orientato al raggiungimento degli obiettivi dell'azione del sistema di sicurezza per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ossia assicurare il regolare svolgimento dell'evento programmato; la protezione e la sicurezza delle personalità e degli altri partecipanti; il diritto di ogni cittadino o gruppo sociale di riunirsi e manifestare per esprimere liberamente la propria opinione, assicurando che questo diritto sia bilanciato con altre libertà e diritti costituzionalmente garantiti; l'ordinato svolgimento della vita civile e il rispetto della legalità, prevenendo ed evitando incidenti o il compimento di qualsiasi forma di illegalità o azione volta a impedire o interrompere lo svolgimento delle attività ordinarie nei diversi settori della società; prevenendo o comunque contenendo le turbative dell'ordine pubblico, o lo scoppio di momenti di conflitto tra gruppi contrapposti; assicurare la protezione degli obiettivi sensibili; prevenire e, in ogni caso, ridurre al minimo qualsiasi rischio potenziale per la popolazione; eseguire qualsiasi azione di risposta o di conflitto in modo sempre più appropriato e proporzionato a qualsiasi emergenza o interruzione¹⁰³.

3.- In Italia, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica è di competenza esclusiva delle "forze di polizia" dello Stato: la Polizia di Stato, alle dipendenze del Ministero dell'Interno; l'Arma dei Carabinieri, alle dipendenze del Ministero della Difesa; la Guardia di Finanza, alle dipendenze del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁰⁴. Questi organismi hanno il compito di contribuire al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza e sono quindi funzionali al dovere del governo di preservare l'ordine pubblico interno.

Il compito di polizia è strutturato a livello nazionale (centrale) e a livello provinciale (locale)¹⁰⁵. A livello nazionale, il sistema di sicurezza si basa sul Ministero dell'Interno e sul Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Le varie forze di polizia (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza), pur appartenendo a ministeri diversi, fanno sempre capo al Ministro dell'Interno per il coordinamento tecnico e operativo¹⁰⁶, attraverso il Capo della Polizia, che dirige il Dipartimento della

Dichiarazione dell'allora Presidente della Regione Liguria, dott. Sandro Biasotti, contenuta in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Disegni di Legge e Relazioni, Documenti; disponibile su: http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indicecetesti/017/001/pdf001.pdf

¹⁰³ Ministero dell'Interno, cit. supra, nota 11, p. 35.

¹⁰⁴ La Guardia di Finanza è una forza di polizia a struttura militare con competenze finanziarie, attiva nella lotta alla criminalità organizzata, al traffico di droga e alla corruzione.

¹⁰⁵

¹⁰⁶ Articolo 1 della Legge n. 121 del 1° aprile 1981: "Attribuzioni del Ministro dell'interno. 1. Il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica

Pubblica Sicurezza. Si tratta di un'articolazione del Ministero dell'Interno, con funzioni di attuazione della politica di ordine e sicurezza pubblica e di coordinamento delle forze di polizia a livello tecnico-operativo; nonché, a livello generale, di pianificazione generale e coordinamento dei servizi comuni di polizia, logistici e amministrativi, e di classificazione, analisi e valutazione dei dati per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché per la prevenzione e la repressione della criminalità¹⁰⁷.

A livello provinciale, il mantenimento e il controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica (e quindi la gestione della forza pubblica) sono incentrati su due figure, il Prefetto e il Questore. I Prefetti sono i rappresentanti locali del Ministro dell'Interno, preposti a un ufficio denominato "Prefettura-Ufficio territoriale del Governo"; essi stabiliscono, in applicazione delle direttive ministeriali, piani coordinati di controllo del territorio, che i vertici delle forze di polizia devono attuare, e hanno il potere di emanare ordinanze urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica¹⁰⁸; mentre il Questore è il più alto livello della Polizia di Stato in una provincia, a cui è affidata la direzione, la responsabilità e il coordinamento tecnico-operativo dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, nonché l'impiego delle forze di polizia a sua disposizione, riunite in una Questura. Il Questore, che deve essere tempestivamente informato dai Comandi locali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su questioni rilevanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, esercita anche tutte le attività di polizia di sicurezza e di polizia amministrativa, che si concretizzano in atti quali ordinanze, notifiche, permessi e autorizzazioni.

Così, nel rapporto Ministro-Prefetto e Ministro-Capo della Polizia-Questore, si può osservare che il Prefetto è l'interlocutore diretto del Ministro e garante della congruenza delle attività stabilite dalle forze di polizia nella provincia, mentre il rapporto Ministro-Capo della Polizia-Questore si sviluppa all'interno del Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Il Prefetto è l'autorità provinciale di pubblica sicurezza a livello politico-amministrativo, il Questore è l'autorità di pubblica sicurezza a livello tecnico-operativo. Pertanto, l'applicazione della politica di sicurezza è responsabilità congiunta del Ministro, del Capo della Polizia e del Prefetto presso la sede centrale¹⁰⁹.

In definitiva, spetta al Prefetto determinare l'orientamento generale e gli obiettivi delle attività di tutela della sicurezza pubblica; il Questore, da parte sua, deve stabilire le modalità operative per raggiungere gli obiettivi fissati dal Prefetto e attuare il programma formulato da quest'ultimo. È evidente la stretta collaborazione

sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia.2. Il Ministro dell'interno adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica." (Testo ufficiale).

¹⁰⁷ Vedi; <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza>

¹⁰⁸ Nel sistema amministrativo italiano, il Prefetto è un organo dello Stato che dipende dal Ministero dell'Interno: cfr. Cassese, Il prefetto nella storia amministrativa, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1983, n. 4, pp. 1449-1457. 1449-1457; Cassese, Il prefetto come autorità amministrativa generale, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991; disponibile su: https://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta12_16_cassese.pdf; e <https://sicurezza pubblica.wiki dot com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>.

¹⁰⁹ Francini, Amministrazione della pubblica sicurezza; disponibile su: <https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf>

che deve esistere tra il Prefetto e il Questore nella gestione di situazioni che possono mettere in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica. Questa sinergia è ben evidenziata nelle già citate Linee Guida del Ministero dell'Interno, che raccomandano al Prefetto e al Questore la regolare attivazione dei loro organi consultivi, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e il Tavolo tecnico. Il primo è un organo consultivo collegiale istituito presso ogni Prefettura, presieduto dal Prefetto e composto dal Questore, dal Sindaco del Comune capoluogo di provincia e dai comandanti dell'Arma dei Carabinieri e del Nucleo di Polizia Tributaria; mentre l'Ufficio Tecnico, presieduto dal Questore, consente di sviluppare e attuare - attraverso un costante raccordo e scambio operativo con tutti gli uffici e gli enti coinvolti - un'efficace pianificazione operativa e precise strategie di intervento, che saranno recepite nell'Ordine di Servizio¹¹⁰.

Per quanto riguarda la necessità di privilegiare la fase preparatoria e preventiva di ogni evento che possa risultare critico, in un'ottica di sicurezza integrata, l'azione di coordinamento delle autorità provinciali di pubblica sicurezza costituisce, nella fase antecedente l'evento, il luogo privilegiato per l'analisi, il confronto, la valutazione e la condivisione delle opzioni con tutte le componenti coinvolte. È evidente che un quadro informativo completo e aggiornato rispetto al contesto consente di individuare e determinare con precisione il teatro delle operazioni, nonché di definire gli obiettivi e le priorità di intervento dell'azione globale di ordine pubblico e sicurezza da svolgere¹¹¹.

4.- Va sottolineato che non è raro che infiltrati violenti agiscano all'interno di una manifestazione, spesso snaturando una legittima protesta pacifica (permessa dalle autorità competenti) e trasformandola in una situazione di degrado caratterizzata da scontri e attacchi contro le forze dell'ordine, fino a raggiungere un contesto di vera e propria guerriglia urbana. In questo scenario, un'adeguata e corretta preparazione delle forze competenti a garantire l'ordine e a far rispettare la legge — funzionari preposti all'applicazione della legge¹¹²— è essenziale e fondamentale per poter distinguere e gestire correttamente una situazione di manifestazione pacifica da una violenta.

Nello stesso evento, che si manifesta con atti di violenza o con l'infiltrazione di elementi di disturbo o violenti, la violenza può manifestarsi con diversi gradi di gravità, che dovrebbero portare a reazioni appropriate e proporzionate da parte degli attori. Tuttavia, va ricordato che queste manifestazioni o proteste, anche se

¹¹⁰ Ministero dell'Interno, cit. supra nota 11, pag. 17 e 52.

¹¹¹ Ibidem, p. 31.

¹¹² Il Comitato Internazionale della Croce Rossa raccomanda a tali funzionari statali di tenere come strumento di riferimento il Codice di condotta per i funzionari delle forze dell'ordine (all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>) e i Principi fondamentali sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte dei funzionari delle forze dell'ordine (all'indirizzo: www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx) adottati dalle Nazioni Unite rispettivamente nel 1979 e nel 1990. Secondo il Codice di condotta, i funzionari delle forze dell'ordine sono "tutti i funzionari delle forze dell'ordine, nominati o eletti, che esercitano funzioni di polizia, in particolare i poteri di arresto o detenzione" (art. 1, commento a). Si tratta di strumenti di soft law, cioè non giuridicamente vincolanti in quanto tali, ma che tuttavia contengono indicazioni utili su questioni specifiche relative al mantenimento dell'ordine pubblico: Comitato Internazionale della Croce Rossa, *Violenza e uso della forza*, Ginevra, 2012, pag. 13.

violente, si svolgono in un contesto pacifico e quindi lo Stato e i suoi agenti devono reagire in conformità alla legislazione nazionale e agli strumenti giuridici internazionali per la protezione dei diritti umani.

A differenza delle forze armate impiegate nei conflitti armati interni (disciplinati dal Diritto Internazionale Umanitario), per le quali vigono le cosiddette "regole d'ingaggio"¹¹³, l'uso della forza da parte di un agente di polizia assume aspetti molto più complessi, suscettibili di adattabilità ai diversi casi e soprattutto sempre soggetti all'eventuale attuazione di un procedimento giudiziario da parte dell'agente di polizia, in quanto le sue azioni sono sempre soggette al controllo della magistratura.

Tuttavia, a causa di atti di violenza o del degrado dell'evento stesso, potrebbe essere necessario che gli agenti di polizia ricorrano a misure "gradualmente coercitive". Sia che si tratti di un confronto individuale tra due soggetti, sia che si tratti di un confronto collettivo, si verifica una situazione in cui ci saranno inevitabilmente fasi che presentano gradi di progressione o regressione del confronto; o, in altre parole, livelli di uso della forza, che costituiscono un concetto di equilibrio tra attacco e difesa. Si tratta, per usare un'espressione anglosassone, del "*use-of-force continuum*", cioè di una "scala di confronto" tra un agente di polizia e un individuo che resiste all'autorità, un insieme di azioni e comportamenti che consentono agli agenti di polizia di aumentare i deterrenti verbali e fisici in circostanze specifiche.

In questo quadro, è possibile riassumere —anche se semplicisticamente— le azioni dei manifestanti e le reazioni degli agenti nella seguente tabella, da cui si evince che l'uso della forza per un operatore di polizia non è solo l'uso delle armi, ma si esprime attraverso i livelli che rappresentano il cosiddetto "indice di azione":

<i>Azione del dimostrante</i>	<i>Reazione della polizia</i>
Intimidazione attraverso la postura	Dialogo
Resistenza verbale passiva o attiva	Disimpegno e dispersione
Aggressione non armata	Utilizzo di strumenti difensivi
Aggressione armata	Forza letale

5.- Da quanto sopra esposto, si possono fare alcune considerazioni. In primo luogo, la preparazione e la formazione degli agenti di polizia (addestramento), di ogni ordine e gerarchia e in ogni fase temporale, è della massima importanza. Ciò significa che questo aspetto inizia nella fase preliminare di selezione del personale da impiegare. Le autorità pubbliche e le autorità di polizia devono assicurare che tutti i membri delle forze di polizia siano selezionati attraverso procedure appropriate che garantiscano le qualità morali e i requisiti psicofisici necessari per il corretto esercizio delle loro funzioni e che ricevano una formazione professionale costante e completa; da qui l'opportunità di verificare periodicamente se gli elementi siano ancora idonei all'esercizio di tali funzioni. In secondo luogo, lo Stato ha il dovere di sensibilizzare i propri funzionari preposti all'applicazione della legge

¹¹³ Vedi Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Manuale di Sanremo sulle regole di ingaggio, Sanremo, 2009; disponibile all'indirizzo: <https://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf>.

sulla legge nazionale e sugli standard internazionali relativi alla protezione dei diritti umani. Ciò implica che i livelli gerarchicamente superiori della polizia hanno il dovere di rendere i propri agenti consapevoli della legge in materia e, soprattutto, di controllarne l'osservanza; e di svolgere indagini tempestive e adeguate al fine di determinare l'eventuale responsabilità degli agenti. Si deve ammettere che un funzionario superiore è responsabile di una violazione della legislazione pertinente da parte di un subordinato, quando sapeva o era in grado di sapere che la violazione stava avvenendo e non è intervenuto per fermarla.

Inoltre, uno Stato di diritto deve fondare la propria ragion d'essere sulla fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni che li rappresentano. Questa fiducia si basa su un dialogo continuo tra le forze dell'ordine e i cittadini e i gruppi o le rappresentanze sociali o politiche (e persino i dissidenti o i manifestanti). La fiducia negli agenti di polizia si costruisce attraverso un dialogo continuo e azioni concrete da parte delle forze dell'ordine. L'esperienza suggerisce che le registrazioni potrebbero essere uno strumento informativo da confrontare con le informazioni diffuse dai media o dai social network. In questo senso, dotare gli agenti di **telecamere corporali** significa difendere la verità sull'accaduto, poiché la telecamera permette di registrare la situazione in ogni momento e di ottenere una testimonianza oggettiva dei fatti, senza la possibilità di essere manipolati. Vale la pena sottolineare anche l'elemento deterrente della telecamera, nella misura in cui **dissuade il potenziale aggressore dall'essere meno violento quando vede che viene registrato**. Di conseguenza, le telecamere corporali possono rendere più trasparenti i procedimenti giudiziari e fornire una maggiore sicurezza probatoria in un processo.

Un'altra misura che potrebbe favorire e sviluppare un clima di fiducia reciproca tra agenti di polizia e cittadini locali sarebbe l'introduzione della polizia di prossimità, come ad esempio la polizia di Quartiere attiva nei centri urbani americani o italiani, per promuovere una politica di collaborazione intra- e inter-istituzionale che oggi è vitale per una buona governabilità locale¹¹⁴. La "polizia di Quartiere" sviluppa un controllo cognitivo del territorio, stando vicino alla gente per capire e prevenire l'insicurezza. La creazione del progetto di "polizia di comunità" nasce da una duplice esigenza: da un lato, stabilire un nuovo rapporto tra il cittadino e le forze di polizia attraverso canali più semplici e immediati di accesso e fruizione dei vari servizi istituzionali; dall'altro, integrare il sistema di controllo del territorio. Oltre all'arma di ordinanza, i poliziotti comunitari (Polizia di Stato, Polizia municipale e Carabinieri) sono dotati di un tablet e di una radio per contattare la pattuglia più vicina, di aerosol o di altri dispositivi per l'autodifesa. Va tuttavia considerato che in contesti urbani con gravi problemi socioeconomici e disarticolazioni, che spesso sfociano nella violenza o in scenari di guerriglia urbana, anche con l'uso di armi ad alta potenza di fuoco e letalità, il meccanismo della polizia di comunità difficilmente potrebbe funzionare.

¹¹⁴ Vedi Francini, La polizia di prossimità: una rivoluzione culturale nella politica della prevenzione e del controllo del territorio, Ministero dell'Interno, Istituto Superiore di Polizia, Roma, 2004; disponibile all'indirizzo: <https://www.comitatithiene.it/rozzampia/wp-content/uploads/sites/3/2014/07/Polizia-di-Prossimit%C3%A00.pdf>.

Uno Stato di diritto deve garantire l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. Questo compito viene svolto in modo efficace ed efficiente attraverso l'uso di strumenti e attrezzature appropriate. La tecnologia di oggi consente di dotare le forze di polizia di vari strumenti, le cosiddette "armi meno letali", cioè mezzi specificamente progettati e utilizzati per ottenere un determinato effetto, riducendo al minimo il rischio di causare danni permanenti o addirittura la morte, se utilizzati secondo gli standard stabiliti. Il loro uso è volto a colmare il divario tra l'uso di armi tradizionali (letali) e il non uso di armi (intimidazione verbale, tecniche di autodifesa).

CAPITOLO XI

TRASFORMAZIONE DELLA POLIZIA PER COMBATTERE LA CRIMINALITÀ INTERNAZIONALE E IL TERRORISMO

Jaime García Covarrubias

"Se è sufficiente difendersi con uno scudo, la spada non deve essere impugnata".

Francisco Vitoria (1483-1546)

Introduzione

Assistiamo a un aumento quotidiano della qualità e della quantità di armi utilizzate dalle mafie internazionali, legate alla droga e ad altri tipi di criminalità, dove le organizzazioni terroristiche sono le più letali. Ciò rappresenta indubbiamente una grave minaccia per la sicurezza nazionale dei paesi, poiché ha reso le forze di polizia tradizionali incapaci di ottenere risultati efficaci e, in molti casi, spesso le forze sono svantaggiate.

Dal mio punto di vista, dobbiamo accettare che l'insicurezza è parte naturale della democrazia e che è impossibile rendere una democrazia assolutamente sicura, perché per farlo dovremmo limitare tutte le libertà e trasformarla in una dittatura. Le grandi democrazie non sono assolutamente sicure, e il punto è proprio esserne consapevoli e cercare di renderle un sistema un po' più sicuro, correndo il rischio calcolato della loro insicurezza. Non possiamo e non dobbiamo fare demagogia promuovendo l'ossessione della sicurezza totale in una democrazia, perché sicurezza e libertà sono due opposti. Non c'è altro modo per proteggere i cittadini in una democrazia se non quello di ridurre alcune delle loro libertà. Questa limitazione inizia con alcune libertà molto specifiche ma, in seguito, potrebbe raggiungere margini inappropriati¹¹⁵.

Storicamente, la polizia nei nostri paesi era organizzata per affrontare e sottomettere altri tipi di criminalità, che spesso non portavano nemmeno armi di grosso calibro e in un modello di società che non permetteva la crescita di gruppi armati.

I modi per affrontare questa grave situazione sono quindi oggetto di molte analisi, e lo strumento più efficace a disposizione a questo scopo è oggetto di opinioni diverse. Per alcuni dovrebbero essere i militari, per altri la polizia, visto che si tratta di una minaccia alla sicurezza interna.

In America Latina coesistono modelli di polizia diversi. Da un lato, quelli con un'organizzazione civile e, dall'altro, quelli organizzati su base militare, con un'organizzazione e una disciplina simili a quelle delle forze armate. Oggi

¹¹⁵ García Covarrubias, Jaime, "Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa [Le difficoltà per concettualizzare la Seguridad y la Defensa]" Revista ANEPE, Santiago de Chile, numero 117, gennaio-luglio, 2011.

dovremmo rivedere i termini dell'uno o dell'altro tipo di polizia e forse cercare la convergenza di entrambi i modelli, lasciando alla polizia civile compiti meno conflittuali e a quella di rango militare il compito di affrontare il terrorismo, le bande armate e il controllo delle frontiere.

Lo scopo di questo capitolo è analizzare la grave situazione di violenza nei paesi della regione, che ha causato molte morti e dolore. L'obiettivo è anche quello di studiare il modo migliore per neutralizzarlo, dato che la polizia è responsabile del rafforzamento dello Stato di diritto e della sua efficacia.

In questo lavoro mi sono concentrato sull'analisi dei casi della polizia civile in uniforme e della polizia militare in uniforme. Non ho quindi preso in considerazione la polizia civile o non in uniforme (come l'FBI negli Stati Uniti o la Polizia Investigativa in Cile, PDI), che esiste nei paesi e che svolge un compito che non è nel campo della prevenzione, ma piuttosto incentrato sull'essere uno strumento investigativo della magistratura.

Personalmente sono propenso a rafforzare la polizia rispetto all'uso delle forze armate per la sicurezza interna, poiché preferisco che queste ultime si dedichino alla sicurezza nazionale e alle minacce esterne. Tuttavia, mi rendo conto che se la militarizzazione del crimine internazionale si approfondisce, può diventare una minaccia per la sicurezza nazionale dei paesi e, in tal caso, l'apparato militare dovrebbe essere considerato nella sua neutralizzazione.

1.- Metodologia di studio di polizia di natura militare

Nei lavori precedenti ho proposto due triadi metodologiche per comprendere gli eserciti in relazione alla società e al loro gruppo interno. Ritengo che questi modelli di studio possano essere applicati alle forze di polizia di natura militare, con alcune differenze che espongo di seguito nella Figura 1.

Figura 1

FORZE MILITARE	POLIZIA
Impegno primario per lo Stato.	Impegno primario per i cittadini.
Concentrate principalmente sulla difesa.	Si occupa principalmente della sicurezza pubblica
Organizzate in unità sotto un sistema di comando e controllo centralizzato.	Agisce attraverso organizzazioni più piccole e con maggiore autonomia.
Basate su una logica amico-nemico.	Basata su una logica di servizio ai cittadini, di applicazione della legge e di prevenzione del crimine.

La prima cosa che dobbiamo sapere di una forza armata, compresa una forza di polizia militare, è la sua natura. La seconda è la norma giuridica, che consiste nelle regole che la società organizzata dà a questa forza di polizia attraverso le sue leggi, altrimenti, sarebbe in uno stato di *natura selvaggia* e la sua forza sarebbe incontrollabile. Infine, dobbiamo prendere in considerazione le capacità, che sono

gli strumenti che la società gli fornisce in conformità con la norma giuridica stabilita, affinché possa adempiere alla sua natura.

Figura 2



Fonte: Elaborazione di García Covarrubias, Jaime. 2007. Los Tres pilares de la Transformación militar [I tre pilastri della trasformazione militare] (citato in questo lavoro) e in La Profesión Militar ayer y mañana, RESDAL, Argentina, 2005.

Questi tre elementi fondamentali sono uniti e coordinati dalla *dottrina*, che intendiamo come la disciplina che risolve le antinomie tra una teoria e la pratica o la realtà. Di conseguenza, i documenti di dottrina dovranno essere coerenti con la natura, la norma giuridica e le capacità per cui sono stati scelti.

Ora, come si può identificare la natura? C'è un lungo percorso che dimostra che la natura non è solo l'inizio, ma anche il punto attuale e, come affermava Ortega y Gasset, è la storia che ci mostra la natura delle persone e delle istituzioni. Si tratta di un grande argomento di studio, e deve essere ben chiaro chi esercita il comando delle Forze Armate, e da chi sarà esercitato in futuro. È molto importante che la norma giuridica (Costituzione e leggi) sia in accordo con la natura e le capacità di entrambi. Se forniamo alla polizia strumenti che non servono alla sua natura e non sono conformi alla norma giuridica, saranno assolutamente sterili. Si tratta quindi di un modello per la comprensione del fenomeno, ma non deve essere affrontato come il fenomeno stesso. Il fenomeno deve essere estratto da ogni realtà. Ciò significa che la trasformazione di alcuni non è necessariamente l'opzione migliore per altri.

Vediamo ora le tre basi fondamentali di un apparato di polizia di rango militare. Il primo è l'*onore*, che è un impegno che va oltre ciò che è scritto come missione. Le istituzioni di natura militare sono le uniche in cui i membri giurano di dare la vita per la patria. Questo non è scritto da nessuna parte. Se studiate le costituzioni di ogni paese, non troverete nessun'altra professione che richieda la morte per adempiere alla sua missione. Dare la vita è un giuramento simbolico, ma non c'è alcun obbligo

legale di adempierlo. Quindi cosa ha la precedenza: la Costituzione, le leggi o il giuramento simbolico? È l'*onore* che permette di porre il giuramento simbolico come impegno personale, al di sopra di norme che non richiedono il sacrificio della vita. Ovviamente questo *onore* deve essere molto conforme alla norma giuridica, come abbiamo visto nella Figura 1. Tutti questi giuramenti di adesione alla patria fino alla morte sono intrinsecamente simbolici piuttosto che legali. Solo il codice d'onore personale può giustificare un impegno così estremo, in un mondo come quello in cui viviamo, che è fondamentalmente giuridico.

In secondo luogo, c'è l'*organizzazione* e, in terzo luogo, la *disciplina*. Se abbiamo *onore* e *organizzazione*, ma non *disciplina*, avremo una polizia sterile. Se abbiamo *organizzazione*, *disciplina*, ma non *onore*, avremo una forza di polizia priva degli standard che ci si aspetta da uno Stato moderno. Se abbiamo *disciplina* e *onore*, ma non *organizzazione*, non ci sarà una struttura per incanalare i processi operativi.

Figura 3



Fonte: Elaborazione propria con informazioni ottenute da García Covarrubias, Jaime. 2007. Los Tres pilares de la Transformación militar y en la Profesión Militar ayer y mañana [I tre pilastri della trasformazione militare e della professione militare ieri e domani], RESDAL, Argentina.

Queste triadi, in teoria, potrebbero produrre una sorta di dissonanza tra la cultura della polizia e la società civile, poiché le componenti che le formano sono al servizio della necessaria integrazione di un'istituzione molto specifica, piuttosto che servire direttamente le trasformazioni o le evoluzioni che la società subisce. Nel caso di una forza di polizia militare, il suo adattamento ai cambiamenti della società sarà più urgente che nel caso di una forza militare.

In linea con questa idea, è quindi essenziale che quando si modernizza o si trasforma una forza di polizia, ci sia una congruenza con i cambiamenti della società. Perché ciò avvenga, è fondamentale avere una corretta comprensione di come la società si sta evolvendo e di dove si sta dirigendo. L'alta dirigenza, in ogni momento, avrà la grande responsabilità di incorporare ciò che viene ritenuto appropriato, senza minare le capacità e i doveri costituzionali. Per questo compito

di evoluzione istituzionale, le due triadi (Figure 2 e 3) che abbiamo studiato sono fondamentali, poiché nelle loro componenti risiede la spina dorsale di una forza di polizia militare, come nelle loro controparti militari.

I valori militari, che sono il modo in cui un soldato orienta la propria professione, devono essere coerenti con le virtù militari, che devono essere coltivate e, auspicabilmente, approfondite. Nel caso di una forza di polizia, i valori sono simili a quelli militari e sono gli stessi praticati nella società civile, solo la gerarchia è diversa. Per esempio, il valore del *patriottismo* può essere in cima alla gerarchia dei militari, mentre per un poliziotto il valore principale può essere il *servizio agli altri*, il che non significa essere meno patriottico. Il *coraggio* sarà molto importante per un poliziotto, ma non altrettanto per altre professioni che privilegiano altre qualità derivanti dal proprio scopo. Tuttavia, i valori e le virtù dell'esercito e della polizia non sono astratti, poiché sono chiaramente enunciati nei regolamenti disciplinari ed è dovere di ogni poliziotto, soldato, marinaio e aviatore conoscerli e praticarli. In breve, in una società ci saranno valori globali e valori settoriali, che costituiscono gli stessi valori, ma con gerarchie diverse. Tra i valori settoriali vi sono quelli praticati dalle forze armate e, con particolare aderenza, dalla polizia.

In tempi di crisi, questi valori sociologicamente "eroici" si estendono al di là delle istituzioni che portano le armi, poiché la popolazione dà una certa preminenza a questi valori militari di fronte al pericolo. Per questo motivo, è più difficile giustificare o legittimare una forza armata (militare o di polizia) in periodi di pace che in periodi di crisi interna o esterna.

Il problema che si presenta nei tempi moderni è la discordanza che può verificarsi tra i valori considerati ideali dell'organizzazione e i valori dei singoli, poiché, in fondo, esistono valori che sono personali. Ciò significa che, individualmente, un membro dell'istituzione può essere in disaccordo con alcuni dei valori dell'organizzazione. Gli esseri umani non sono macchine che possono essere programmate. L'assorbimento dei valori e la loro pratica saranno in definitiva un compito e uno sforzo individuale.

2.- La polizia e la sua importanza nella società di oggi

La polizia avrà il compito di ridurre le opportunità di azione dei gruppi criminali. Sono gli unici strumenti che lo Stato si è dato per affrontare il crimine. Inizialmente erano i cittadini stessi a costituire questi gruppi, finché non si sono evoluti in organizzazioni permanenti, più armate e istruite.

Nel corso del tempo si sono sviluppati due tipi di polizia. Una di tipo essenzialmente civile, con un'organizzazione più comune alla società civile, e l'altra di tipo militare, basata sull'onore, sul quadro giuridico o sulla norma giuridica e sulle capacità, orientata all'adempimento della propria missione e caratterizzata dalla qualità, dall'organizzazione e dalla disciplina nel loro insieme e come base generale per l'adempimento della propria missione¹¹⁶.

¹¹⁶ Si veda; García Covarrubias, Jaime, "Los Tres Pilares de la Transformación militar" pubblicato in RESDAL. Los Tres Pilares de una Transformación Militar [I tre pilastri della trasformazione militare]; in, Military Review, Spanish American Edition, Nov-Dic 2007. Ristampato in diverse pubblicazioni e in

La questione che si pone è se una forza di polizia civile o una forza di polizia militare adattata alla sicurezza interna, come avviene in alcuni paesi europei e latinoamericani, sia più efficiente per affrontare queste nuove minacce alla sicurezza interna di un paese.

A.- Apprensioni riguardanti una polizia di natura carattere militare:

- Il carattere militare potrebbe essere un elemento che distorce o ostacola il rapporto con la popolazione. Tutto questo perché le manifestazioni esterne della disciplina militare e le sue forme possono provocare una distanza tra la polizia e i cittadini.
- Considerando le implicazioni militari, entra in gioco l'idea di militarizzare o "sottomettere la popolazione alla disciplina militare". Pertanto, i cittadini potrebbero temere una possibile militarizzazione del paese di fronte alla presenza massiccia di forze di polizia di questa natura, in conformità con la sua missione costituzionale di mantenere o ripristinare l'ordine pubblico infranto; il che darebbe un'aria repressiva all'azione della polizia.
- La struttura militare è un fondamento centrale per l'attività militare, ma non per quella di polizia. Questo è un altro punto che sottopone questa forma a critiche.
- L'obbedienza, la disciplina e il rispetto non sono condizioni uniche del carattere militare, quindi il fatto che sia un'istituzione rispettosa della legge, che sia militare o meno, non significa che queste tre caratteristiche non vengano rispettate.
- L'istituzione in molte occasioni permea eccessivamente il carattere militare, nel senso che eccede nella forza, che viene tipizzata dalla società come repressione, il che influisce sull'allontanamento nel sano rapporto che dovrebbe esistere tra polizia e comunità.
- Il carattere militare della polizia potrebbe essere criticato da alcuni settori dell'opinione pubblica, poiché come immagine allontana il pubblico dall'istituzione di polizia.
- A differenza delle istituzioni civili, esiste un trattamento e un rapporto diverso tra superiori e subordinati, quest'ultimo più distante, che in qualche modo potrebbe essere replicato nel rapporto tra la polizia e il cittadino comune.

B.- Fondamenti della polizia di carattere militare:

- La polizia di "ethos" militare è definita come un'istituzione che ha una "struttura organizzativa", basata su solidi principi e valori, che sono un buon attributo per l'adempimento della salvaguardia dell'ordine pubblico interno della Repubblica e la salvaguardia dello Stato di diritto.

Military Review nelle versioni inglese e portoghese. Citato anche da Moloeznik Marcos Pablo, "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas" [La natura di uno strumento militare atípico: le forze armate messicane], Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago de Chile, n. 19, n. 1, 2005, pp. 176 ss.

- Il carattere militare è un'impronta che regola le condizioni e le relazioni all'interno dell'istituzione, dando un sigillo all'identità, all'omogeneità, alla professionalità che queste forze di polizia hanno plasmato nel corso della storia, ossia una gerarchia tra i suoi membri, una rigida disciplina, obbedienza e patriottismo.
- Il carattere militare avvantaggia l'istituzione rispetto a una dottrina unica che si riflette nella conduzione quotidiana delle operazioni di polizia.
- Funziona attraverso una gerarchia di comando che unisce criteri e procedure, una componente essenziale per l'efficienza.
- Rafforza la sua immagine riuscendo a differenziarsi positivamente dalle altre istituzioni.
- Il tipo militare non è soggetto a sindacati da parte dei suoi membri. Questo significa che la disciplina non ne risente e, inoltre, li obbliga a rispettare orari più impegnativi. Nel caso della Gendarmeria francese, possono essere mobilitati per lunghi periodi a causa del loro status militare. Tuttavia, alcune forze di polizia militarizzate hanno organizzazioni che si occupano dei diritti dei loro membri.
- Il coordinamento con le forze armate è facilitato nelle circostanze in cui sono necessarie attività collegate o decisamente congiunte.

Tuttavia, questa discussione non è chiusa e alcuni aspetti devono essere presi in considerazione. Nel caso del Cile, i *Carabineros* sono nati nel 1927 dall'esercito con le tradizioni della cavalleria, assimilando le forze di polizia esistenti fino ad oggi. Ha una lunga tradizione e a volte dipendeva persino dal Ministero della Difesa. L'istituzione non è stata esente da problemi indesiderati, come sta accadendo attualmente.

Tuttavia, nonostante tutto questo, non sarebbe facile cambiare il suo status a causa del suo tradizionale radicamento tra la popolazione, che l'ha portata a essere per lungo tempo in cima alla classifica di affidabilità del paese. Inoltre, non c'è alcuna garanzia che le frodi economiche commesse da alcuni dei suoi membri non si sarebbero verificate in un'istituzione con un profilo civile.

Forse, la soluzione è che un'unica forza di polizia nazionale per i paesi non federali sia organizzata per funzioni piuttosto che per ranghi rigidi. Ciò significherebbe che la funzione di prevenzione, controllo del traffico e indagini preliminari verrebbe svolta da più personale civile, mentre la protezione delle frontiere e le forze operative per combattere le mafie pesantemente armate verrebbero svolte da mezzi più addestrati a livello militare. Il tutto, sotto lo stesso comando generale e in un'unica istituzione. La dispersione delle funzioni nuoce all'efficienza della polizia.

Naturalmente, ci sono altre opzioni: affidare con decisione la difesa del paese contro queste mafie alle Forze armate o organizzare *task force* tra la polizia e le Forze armate. Tutto dipende dalla decisione di ogni Stato e dalle rispettive norme costituzionali e legali.

Un fattore molto importante è se il paese è federale o centralizzato. Nel caso di quest'ultimo è più facile trovare una soluzione unica, ma negli Stati federali coesisteranno più polizie.

Per concludere

L'aumento della sicurezza comporta la perdita di libertà degli individui in una società, ma finora non è stato stabilito se questa perdita sia direttamente proporzionale o meno, ma sappiamo che la sicurezza è composta da una serie di fattori che hanno pesi specifici diversi a seconda dello Stato in questione. Pertanto, il modo in cui questi fattori si combinano produce diverse qualità di sicurezza ed è il sistema politico nel suo complesso —attraverso le sue agenzie— a determinare i fattori strettamente necessari affinché questa perdita di libertà possa essere più graduale o meno traumatica, soprattutto nei casi in cui la società organizzata attraverso le organizzazioni non governative (ONG) ha avanzato forti richieste per aumentare le libertà individuali.

È essenziale capire che affrontare il terrorismo significa lavorare sulla base dei tre assi simultanei della conoscenza, del controllo e della soluzione; Ciò implica il coordinamento delle azioni di governo delle agenzie in modo che possano essere eseguite e produrre un effetto sinergico di tipo convergente, con un preventivo approfondimento della fattibilità di realizzare una "trasformazione della polizia" basata sull'analisi delle funzioni di polizia tradizionali, soprattutto nel loro aspetto operativo, per riorganizzarle secondo le nuove esigenze della lotta alla criminalità comune, alla criminalità organizzata, al terrorismo, alla funzione preventiva e al rapporto con la società civile; un'implicazione che comporta la revisione dei modelli di polizia civile e/o con aspetto militare, secondo la realtà di ciascun paese.

SUGLI AUTORI

Daira Arana Aguilar

Direttore generale di Global Thought mX, un'organizzazione di affari internazionali che si occupa di analizzare la realtà internazionale con particolare attenzione al Sud del mondo. Attualmente è dottoranda in Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Messico). I suoi temi di ricerca sono la militarizzazione, il militarismo, i diritti umani applicabili all'uso della forza e il diritto internazionale umanitario, nonché l'applicazione della prospettiva di genere e dei femminismi nel campo della sicurezza. Ha lavorato per 10 anni in istituzioni internazionali, organizzazioni civili e agenzie governative nei settori della sicurezza e del diritto internazionale, tra cui la delegazione regionale del Comitato Internazionale della Croce Rossa con sede a Città del Messico.

Gustavo Mauricio Bastián Olvera

È un esperto di sicurezza e tecnologia. Ha collaborato con la Banca interamericana di sviluppo (IBD), con l'Università di Georgetown, Washington D.C., e congiuntamente con Development Alternatives Inc. e l'Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale (USAID). È professore ospite presso l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, Italia. Ha conseguito una laurea in Relazioni internazionali presso l'Università Nazionale Autonoma del Messico (UNAM), Messico, e un master in Diritto pubblico internazionale presso l'Università di Leiden, Paesi Bassi. Codice ORCID: 0000-0002-8501-4617.

Eduardo E. Estévez

Consulente indipendente. Professore a contratto presso l'Istituto universitario della Polizia federale argentina (IUPFA). È stato Segretario di Analisi e Articolazione dei Processi del Ministero della Sicurezza, Provincia di Santa Fe (Argentina) da dicembre 2015 a dicembre 2019. In precedenza è stato consulente presso la Direzione nazionale delle migrazioni del Ministero dell'Interno, responsabile del coordinamento dell'area statistiche e analisi (Argentina). Tra le sue pubblicazioni recenti ci sono: " Gobierno de la inteligencia en la Argentina y el Perú antes y después de la crisis" (Political Science 15, n. 29, 2020); e come coeditore e autore, The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures (Rowman & Littlefield, 2022). Codice ORCID: 0000-0002-4822-595X.

Ayelen Ferrari

Laurea in Relazioni internazionali presso l'Universidad Abierta Interamericana (Argentina). Diploma in Gestione e controllo delle politiche pubbliche (Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO). Ha esperienza nella formazione in diverse aree e livelli. Ha lavorato come assistente tecnica presso la Central de Análisis de Procesos (CENAP) del Ministero del Governo e della Riforma dello Stato della Provincia di Santa Fe e come coordinatrice per l'attuazione della *Central del OJO* (Argentina). Attualmente lavora presso il Ministero della Sicurezza della Provincia di Santa Fe (Argentina). Codice ORCID: 0000-0002-7861-928X.

Matteo Fornari

Professore associato di Diritto internazionale pubblico. Professore titolare dei corsi di Diritto dei conflitti armati (2010-2021) e di Organizzazione internazionale (2006-2015) presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza; professore titolare del corso di Diritto dei conflitti armati (2018-2019) nel Master "Leadership e analisi strategica" presso l'Istituto di Scienze Militari e Aeronautiche dell'Università degli Studi di Firenze (Italia); docente ospite presso l'Istituto di Diritto Internazionale Umanitario, Sanremo (Italia) (2018-2021). Autore del manuale *Nozioni di diritto internazionale dei conflitti armati* (2015). Codice ORCID: 0000-0002-2028-9599.

Jaime García Covarrubias

Dottore di ricerca in Scienze politiche e Sociologia Summa Cum Laude, diplomato al Centre d'Etude Diplomatique et Strategique di Parigi (Francia) e alla Society for International Studies di Madrid (Spagna). Professore dal 2001 al 2013 di Affari di sicurezza nazionale presso il Centro per gli studi sulla difesa emisferica della National Defense University (NDU), Washington DC. Brigadiere in pensione dell'esercito cileno ed ex direttore dell'Accademia di guerra (1995-1997).

Víctor Jesús González Jáuregui

Ufficiale in pensione del Corpo legale della Marina peruviana, avvocato e Master in Scienze politiche con specializzazione in Relazioni internazionali presso la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha conseguito studi post-laurea in Diritto internazionale pubblico, Diritto internazionale dei diritti umani, Diritto umanitario internazionale, risoluzione dei conflitti, prospettiva di genere e migrazione. È stato testimone esperto per conto dello Stato peruviano davanti alla Corte interamericana dei diritti umani e docente ospite presso la delegazione del Comitato internazionale della Croce Rossa per Bolivia, Ecuador e Perú. Attualmente svolge attività di docenza e consulenza, tra cui soggiorni come docente ospite presso l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, e ha pubblicato articoli sulla sua specialità in varie riviste e giornali accademici nazionali e stranieri.

Sergio Gabriel Gryn

Il Dottor Gryn è attualmente Direttore Accademico del Dipartimento Internazionale dell'International Leadership Institute - Histadrut, un centro internazionale di formazione per leader e professionisti dedicato al rafforzamento delle democrazie e allo sviluppo sociale. È esperto e realizzatore di programmi e progetti su temi quali: sicurezza dei cittadini e politiche di prevenzione; integrazione sociale ed educativa dei giovani a rischio; leadership, responsabilità comunitaria; educazione ai valori.

Marcos Pablo Moloeznik

Professore-ricercatore presso il Dipartimento di Studi Politici del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades dell'Università di Guadalajara. Ha ottenuto il riconoscimento di Ricercatore Nazionale di II livello, Sistema Nazionale dei Ricercatori, CONACYT Messico. Primo accademico non statunitense a ricevere il William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education nella categoria individuale, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 settembre 2017. Docente ospite presso l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, San Remo, Italia, 2013-presente. Codice ORCID: 0000-0002-4078-9451

Luis Antonio Rocca Erquiaga

Colonnello in pensione dell'esercito peruviano, ex direttore del Centro per il diritto internazionale umanitario e i diritti umani delle forze armate peruviane. Docente ospite presso l'Istituto internazionale di diritto umanitario di Sanremo (Italia), la Scuola congiunta delle Forze armate del Brasile, il Centro di studi nazionali superiori del Perù e la Scuola congiunta delle Forze armate del Perù. Conferenziere internazionale. Ha conseguito un master in ecologia e gestione ambientale, in pianificazione strategica e processo decisionale e in Diritti umani, diritto internazionale umanitario e risoluzione dei conflitti.

Gladys Solarte Mancipe

Giurista nell'Universidad Libre de Colombia (2004); Specialista in Diritto Penale e Criminalistica presso l'Università di Medellin - Colombia (2009); Specialista in Diritti Umani e Sistemi di Protezione Internazionale presso l'Università di Nueva Granada - Colombia (2011); Specialista in Diritti Umani, Legittimità e Democrazia nella Creazione di Scenari di Pace presso l'Università Alfonso El Sabio - Germania (2013); Master in Diritti Umani, DICA e Giustizia Transitoria presso la Escuela Superior de Guerra - Colombia (2013); Specialista in azione post-conflitto e umanitaria presso l'Universidad Javeriana - Colombia (2017); Dottorato di ricerca

in Insegnamento, Diritti Umani e Azione Umanitaria presso la Logos University - Stati Uniti d'America (2018).

Attualmente lavora come consulente per la Giurisdizione speciale per la pace (Colombia) e come giurista presso il Ministero della Difesa nazionale colombiano (FONDETEC).

María Eugenia Suárez de Garay

Dottoressa di ricerca in Antropologia sociale e culturale (2003) presso l'Università Autonoma di Barcellona. Dal 1994 lavora come professoressa-ricercatrice presso l'Università di Guadalajara, fondatrice del Centro di Studi di Genere e attualmente collegata al Dipartimento di Studi Educativi del Centro Universitario di Scienze Sociali e Umanistiche. Si è specializzata in due linee di ricerca: gli studi di genere e gli studi di polizia, in particolare su questioni relative alle culture di polizia, alla trasformazione delle organizzazioni di polizia, ai processi di riforma della polizia, alla sicurezza dei cittadini e alla prevenzione della violenza e del crimine. Codice ORCID: 0000-0003-2568-7120.

Legitimar la presencia y permanencia de una plena democratización de la vida en los pueblos de Latinoamérica se convierte hoy en una imprescindible necesidad, en orden a la paz, la seguridad y el progreso en la región. Intentamos coadyuvar a alcanzar ese objetivo, al menos de manera parcial, mediante la puesta en acto de diversas actividades: la mayor parte orientadas a brindar soporte a planes y programas que, transversalizados particularmente en el sistema de formación de los agentes del poder público abocados al orden y la seguridad, les propiciara una satisfactoria profesionalización para el cumplimiento de sus deberes, es decir, que les facilitara operar en correspondencia a un modo de vida plenamente democrático, ajustado a la plena vigencia de los Derechos Humanos, con y para la comunidad.

Esta publicación que ahora presentamos es una parte más de esa obra; ella recoge un conjunto de artículos que contienen argumentos referidos a diversos aspectos en materia de seguridad y de sus actores, vistos, desde luego, desde la órbita particular de cada autor. Confiamos en que ella resulte de interés al lector.