

El Impacto del Programa de Policía Militar en Colombia



El uso de fuerzas militares para tareas de seguridad pública se ha convertido en un enfoque común para combatir el crimen y la inseguridad. Los promotores de estas políticas de "mano dura" las consideran necesarias para controlar el crimen, mientras que los detractores afirman que podrían violentar los derechos humanos. En Cali, Colombia, los investigadores llevaron a cabo una evaluación aleatoria de un programa de policía militar llamado "Plan Fortaleza" para medir rigurosamente los impactos de la policía militar en las tasas de criminalidad y los derechos humanos. Los resultados revelaron que el programa de policía militar no tuvo ningún impacto en la delincuencia durante la implementación y tuvo efectos negativos después de su finalización

Investigadores: Robert Blair, Michael Weintraub

País: Colombia

Área programática: Paz y Recuperación

Temas: Crimen

Aliados: UK Foreign, Commonwealth & Development Office, Open Society Foundations

Tipo de estudio: Evaluación aleatoria

Muestra: 1,255 manzanas

Personal de IPA: Kyle Holloway, Sofia Jaramillo, Carlos Santiago Guzmán Gutiérrez

Descripción del problema

América Latina es la región más violenta del mundo. En 2018, la tasa de homicidios, indicador estándar para medir la violencia, fue de 22 personas por cada 100.000 habitantes; esto equivale a cuatro veces el promedio mundial. Además, el 39 por ciento de los homicidios en todo el mundo ocurrieron en la región, aunque la población latinoamericana representa solo el 9 por ciento de la población mundial y 41 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo se encuentran en América Latina¹.

La inseguridad y la violencia han llevado a muchos a apoyar las políticas de "mano dura" implementadas por gobiernos preocupados por las altas tasas de criminalidad. Estas políticas generalmente incluyen medidas represivas contra delincuentes de rango bajo y delitos menores, y con frecuencia reducen o suspenden las garantías del debido proceso y hacen uso de las fuerzas militares para labores de seguridad². Los promotores de estas políticas de mano dura las consideran necesarias para controlar la delincuencia, mientras que los detractores afirman que podrían violentar los derechos humanos. Abundan los ejemplos, desde México, el Triángulo Norte, hasta Brasil. Este tipo de estrategias no son exclusivas de América Latina. Sudáfrica, por ejemplo, ha dependido de los soldados para reforzar a los agentes de policía sobre el territorio durante casi dos décadas. La policía militar es igualmente común en Indonesia, Filipinas y otros países, donde la prevalencia de la delincuencia violenta y la actividad delictiva organizada son altas.³ A pesar del papel cada vez más prominente de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley y su apoyo público en los países en vías de desarrollo, la evidencia empírica sobre la eficacia de este tipo de políticas sigue siendo escasa.

Contexto de la evaluación

Cali es la tercera ciudad más grande de Colombia y una de las más violentas. En 2018, Cali reportó una tasa de homicidios de 46.7 personas por cada 100.000 habitantes, casi el doble de la tasa de la segunda ciudad más grande de Colombia, Medellín, y más del triple de la tasa de la capital, Bogotá. Para reducir la prevalencia del crimen en la ciudad, la Secretaría de Justicia y Seguridad de Cali, ubicada al interior de la Alcaldía local, desplegó al ejército para patrullar los puntos críticos del crimen como parte de una iniciativa conocida como el "Plan Fortaleza".

El Plan Fortaleza consistió en patrullas vehiculares y a pie recurrentes e intensivas por parte de soldados altamente armados de las Fuerzas Armadas de Colombia en dos comunas. Cali tiene 22 comunas en total; El Plan Fortaleza se centró en las comunas 18 y 20, ambos puntos conflictivos para la delincuencia. Las dos comunas comprenden 30 barrios, que se dividen a su vez en manzanas. Su población combinada era de aproximadamente 215,000 en 2018.

¹ Nathalie Alvarado and Robert Muggah, "Crimen y Violencia: Un Obstáculo Para El Desarrollo de Las Ciudades de América Latina y El Caribe" (Inter-American Development Bank, November 2018), <https://doi.org/10.18235/0001440>

² Robert Muggah, Juan Carlos Garzón, and Manuela Suárez, "La 'Mano Dura': Los Costos de La Represión y Los Beneficios de La Prevención Para Los Jóvenes En América Latina," Instituto Igarapé, accessed February 17, 2021, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/06/La-Mano-Dura-Los-costos-de-la-represio%CC%81n-y-los-beneficios-de-la-prevencio%CC%81n-para-los-j%CC%81venes-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>.

³ Robert Blair and Michael Weintraub. "Mano Dura: An Experimental Evaluation of Military Policing in Cali, Colombia"

Los investigadores trabajaron en conjunto con la Alcaldía de Cali, la Tercera Brigada de las Fuerzas Armadas de Colombia e Innovations for Poverty Action para investigar y evaluar el impacto del Plan Fortaleza en Cali.

Detalles de la intervención

Los investigadores realizaron una evaluación aleatoria del programa Plan Fortaleza en Cali, Colombia. Se seleccionaron aleatoriamente 1,255 manzanas o bloques para recibir patrullas militares; en el grupo de comparación la presencia de la policial fue la habitual. Cada uno de los bloques intervenidos fueron asignados para recibir la presencia de patrullas militares aproximadamente por 30 minutos cada seis días. En la realidad, el tiempo promedio dedicado a patrullar fue de alrededor de 11 minutos por cuadra por día, debido en parte al pequeño tamaño de la mayoría de las cuerdas y al número relativamente grande de soldados en patrulla.

Todos los patrullajes ocurrieron desde las 5:00 pm hasta la medianoche de lunes a viernes. Mientras patrullaban, los soldados registraron a los residentes en busca de posesión de drogas y armas, verificaron sus identificaciones y licencias comerciales, levantaron barricadas, detuvieron a presuntos delincuentes y conversaron con los residentes.

Para verificar que las patrullas cumplieran con los horarios establecidos, los investigadores contrataron monitores civiles para acompañar a cada patrulla. Los monitores utilizaron dispositivos GPS y teléfonos inteligentes equipados con una interfaz personalizada de Google Maps para ayudar a los soldados a navegar hasta sus bloques de tratamiento asignados. Los monitores civiles también rastrearon e informaron sobre los abusos perpetrados por los soldados mientras patrullaban.

Para examinar el impacto de la intervención, los investigadores utilizaron datos de las siguientes fuentes:

1. Datos administrativos sobre delitos de la Policía Nacional de Colombia, la Alcaldía de Cali, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, geocodificados a nivel de los bloques; adicionalmente, datos administrativos sobre abusos a los derechos humanos de la Fiscalía General de la Nación.
2. Encuesta a hogares, conformada por una muestra de 2,096 residentes seleccionados aleatoriamente de las dos comunas, llevada a cabo entre el 17 de octubre y el 19 de diciembre de 2019, se inició mientras la intervención estaba en curso y continuó durante aproximadamente un mes después de la finalización de la intervención.
3. Encuesta a hogares, conformada por una muestra de 7,921 residentes y dueños de negocios seleccionados de forma aleatoria, llevada a cabo entre el 17 de enero y el 25 de febrero de 2020, inició entre dos a tres meses después del final de la intervención.
4. Datos de GPS y observaciones primarias geocodificadas y marcadas temporalmente por los monitores civiles contratados para acompañar a los soldados mientras patrullaban.

Resultados y lecciones de política

El Plan Fortaleza no redujo la prevalencia de delitos como asesinatos, robos, venta ilegal de drogas y posesión ilegal de armas, incluso cuando los soldados estaban físicamente presentes en las calles.

Los investigadores observaron un aumento de gran magnitud estadísticamente significativo de la delincuencia en las semanas posteriores a la finalización de la intervención. En relación con los

RESUMEN DEL ESTUDIO

bloques sin presencia militar, los investigadores encontraron un promedio de 0,110 delitos más cometidos en los bloques donde patrullaban los militares y 0,083 delitos más en los bloques adyacentes. Esto se traduce, en conjunto, en 23 delitos más en los bloques donde ocurrió la intervención y 63 delitos más en los bloques adyacentes entre el final de la intervención y el final del año.

Los investigadores **no encontraron evidencia de que el programa redujera los reportes de los ciudadanos sobre victimización durante y después de la intervención**. Sin embargo, hubo un aumento en los reportes de los ciudadanos respecto a (1) presenciar y (2) denunciar delitos a las autoridades, (3) la presencia policial y (4) los arrestos tanto en bloques participantes como adyacentes. Estos resultados son consistentes con un aumento de la delincuencia (y el correspondiente aumento de la actividad policial) después de que se completó la intervención.

El **Plan Fortaleza mejoró la percepción subjetiva de seguridad entre los dueños de negocios** en los bloques participantes. Por el contrario, la intervención tuvo un impacto débil o incluso negativo en la percepción de seguridad de los residentes.

Los investigadores encontraron cierta evidencia que sugiere un aumento en los abusos contra los derechos humanos por parte de los soldados y evidencia más sólidas, pero aún sugerente, de un aumento en los abusos por parte de los agentes de la policía. Este hallazgo se deriva específicamente de los datos de seguimiento y de las encuestas finales. Los investigadores no encontraron evidencia de aumento en los abusos registrados en los datos administrativos de la Fiscalía General o en las observaciones de los monitores civiles.

Fuentes

1. Nathalie Alvarado and Robert Muggah, "Crimen y Violencia: Un Obstáculo Para El Desarrollo de Las Ciudades de América Latina y El Caribe" (Inter-American Development Bank, November 2018), <https://doi.org/10.18235/0001440>.
2. Robert Muggah, Juan Carlos Garzón, and Manuela Suárez, "La 'Mano Dura': Los Costos de La Represión y Los Beneficios de La Prevención Para Los Jóvenes En América Latina," Instituto Igarapé, accessed February 17, 2021, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/06/La-Mano-Dura-Los-costos-de-la-represio%CC%81n-y-los-beneficios-de-la-prevencio%CC%81n-para-los-jo%CC%81venes-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>.
3. Robert Blair and Michael Weintraub. "Mano Dura: An Experimental Evaluation of Military Policing in Cali, Colombia"