



Estrategia Policial

Uruguay está atravesando actualmente el peor período de violencia y criminalidad de su historia. En 2018 los homicidios aumentaron un 46%, lo que supone haber alcanzado una tasa aproximada de 11,8 asesinatos por cada 100 mil habitantes¹. Esta tasa no solo es superior a las de Argentina y Chile, los países con los que tradicionalmente compartíamos un contexto pacífico, sino que ahora también a las de la mayoría de los países de América de Sur. En concreto, actualmente solo Brasil, Colombia y Venezuela presentan tasas de homicidios superiores a la nuestra. La Organización Mundial de la Salud (OMS) es contundente en este sentido: la situación uruguaya debe ser catalogada como epidémica.

Además, el aumento de los asesinatos viene acompañado de un fuerte repunte del porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego, que pasaron de ser solo el 49% en 2011 a ser el 72% en 2018. Este cambio es preocupante, ya que también ha sucedido en otros países de la región y se ha debido al establecimiento y mayor actividad en el territorio de pandillas y crimen organizado. De ser así, lo esperable sería un deterioro aún mayor de la situación en los próximos años.

Por otro lado, los homicidios se duplicaron con relación a las cifras de 2005, cuando el Frente Amplio asumió el control del Ministerio del Interior, pero el aumento es aún mayor si miramos otros tipos de delito. Los crímenes contra la propiedad —hurtos, rapiñas, abigeato, estafas y robos de autos e inmuebles, entre otros— aumentaron mucho más en el mismo periodo. Por ejemplo, las denuncias de rapiñas se triplicaron entre 2005 y 2018, pasando de 9 mil a 30 mil.

¹ [Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.](#)

No se puede ignorar, además, que este incremento generalizado de la violencia y del delito se da en un contexto global que muestra la tendencia contraria, donde la enorme mayoría de los países del mundo (135, según cifras de la OMS) vienen reduciendo sus tasas de homicidio en las últimas décadas². Incluso en América Latina, los países con contextos culturales y sociales similares al nuestro vienen reduciendo paulatinamente sus niveles de violencia. Las tasas de homicidio de Argentina y Chile, por ejemplo, son 2,5 y 6 veces menores que la nuestra, respectivamente.

Si la situación actual es poco alentadora, la tendencia lo es aún menos. La violencia se concentra en los contextos sociales más desfavorecidos, agudizando las condiciones de vida y generando un círculo vicioso de violencia y marginalidad que conspira contra cualquier intento de desarrollo social. Por eso, la criminalidad y violencia son también el reflejo más notorio del fracaso en materia de políticas sociales, las cuales no lograron alcanzar sus objetivos ni expandir la prosperidad en los barrios más necesitados. En concreto, el 40% de los homicidios en 2018 se concentró en tan solo nueve barrios de la capital, donde vive menos del 10% de los uruguayos, pero también un quinto de las personas por debajo de la línea de pobreza.

Por tanto, no puede arribarse a otra conclusión que no sea la de estar viviendo actualmente una verdadera emergencia en materia de seguridad pública. El abandono y la falta de liderazgo político de la seguridad han sumido a la policía, al sistema de justicia penal y al sistema carcelario en un caos absoluto, cuyos resultados empeoran año a año y están a la vista de todos. Tomando esto en consideración, una estrategia efectiva de seguridad pública y convivencia deberá incluir necesariamente una serie de reformas ambiciosas en todos los frentes.

PROPUESTAS DE CIUDADANOS

UN SUEÑO POSIBLE: Una sociedad pacífica, con bajos niveles de violencia, protegida por fuerzas de seguridad eficientes, profesionales y respetadas por la ciudadanía.

Integración institucional

La estrategia policial de Ciudadanos se enmarca en un modelo de respuesta multidimensional a los problemas que aquejan a las zonas de contexto crítico, lo que necesariamente incluye también la violencia y el delito. Se trata del siguiente paso en la reforma integral de la policía e

² [Estimaciones de Salud Global, OMS.](#)

implica la noción de que las fuerzas policiales deben ser solo una parte de políticas de seguridad integrales y capaces de brindar respuestas globales a los problemas de los ciudadanos.

Por eso, en los barrios de contexto crítico la tarea policial estará estrechamente ligada con los demás servicios públicos que brindarán los Centros de Atención Integral (CAI), lo que implicará un esfuerzo coordinado en materia de seguridad, educación, salud, vivienda y tratamiento de adicciones, entre otros. Los CAI estarán compuestos por equipos multidisciplinarios y la policía tendrá un rol central en su funcionamiento por ser uno de los actores involucrados. *[Ver capítulo Integración social]*

Fortalecimiento de la comisaría y policía de cercanía

Las comisarías se han vuelto meras receptoras de denuncias y no cuentan con los recursos materiales y humanos para dar respuesta a los problemas de los vecinos. Como consecuencia, las denuncias no tienen seguimiento y no existe una estrategia proactiva en favor de prevenir el crimen y preservar el orden en la comunidad.

Para cambiar esta realidad, proponemos que las comisarías vuelvan a ser la unidad básica operacional de la Policía, tanto en las zonas urbanas como rurales. Es decir, el principal punto de referencia de seguridad pública y la primera línea de defensa de los vecinos ante el delito. Para ello, vamos a dotar a las comisarías de recursos humanos y materiales, redistribuyendo efectivos y unidades móviles para que puedan estar más cerca de los ciudadanos, con un cabal conocimiento del territorio en el que operan, entablando relaciones cercanas con los vecinos y comerciantes, conociendo sus hábitos y movimientos, para así poder reconocer actividades sospechosas que se puedan transformar en situaciones delictivas.

Las actuales Jefaturas de Zona, por su parte, pasarán a cumplir roles de coordinación entre comisarías seccionales, en especial en lo referido al despacho de unidades móviles.

En este marco multidimensional, la estrategia policial para todo el territorio estará basada en el “policiamiento orientado a problemas” (POP), que busca no solo prevenir, disuadir y reprimir el delito, sino también solucionar los problemas más amplios de convivencia en zonas delictivas. Es una labor de patrullaje y policiamiento específica que requiere el establecimiento de relaciones personales con los vecinos, la comunicación interinstitucional, la discreción de los agentes para decidir a qué dedican su atención y de qué forma, y la asunción de responsabilidades que van mucho más allá de las tareas tradicionales de la policía. Desarrollaremos una verdadera policía de cercanía que cuente con la confianza de los vecinos y que esté particularmente presente en los puntos calientes del delito.

Para hacer más efectiva esta lógica de actuación, se modificará la legislación vigente para permitir los registros personales preventivos a sospechosos, tanto en el marco de operaciones

especialmente dispuestas como de controles rutinarios. Estos registros son especialmente útiles si están dirigidos a encontrar y detener a personas que portan armas ilegales, que son aquellas con las que se cometen la gran mayoría de los homicidios y rapiñas. Más aún, su efectividad sería potenciada si la acción es guiada por el análisis de puntos calientes del delito y si se fomenta que los vecinos provean información. Por otra parte, el uso de cámaras personales por parte de los efectivos policiales aumentaría las garantías de esta estrategia para la población.

En los puntos más complejos del territorio también se establecerá un sistema de vigilancia escalonada en horarios críticos que permita la acción inmediata y la aislación de zonas para limitar el desplazamiento de los delincuentes tras la comisión de un hecho delictivo. De ser necesario, se complementará la labor del personal de las comisarías con efectivos de la Guardia Republicana, cuya actuación coordinada y en grupo ya previene y disuade el delito³.

La mayor presencia de oficiales y agentes en las comisarías, así como la cercanía y confianza que brindarán los policías de cercanía, permitirán que la población sienta un cuerpo de policía presente y no solo transitando la zona. En definitiva, una fuerza policial que funcione como primera línea de defensa ante el desorden público.

Inteligencia, narcotráfico y crimen organizado

Entre el 40 y el 60% de los homicidios cometidos en 2018 fueron por ajustes de cuentas. Su importancia creciente en las estadísticas de los últimos años sugiere que los mercados ilegales de drogas y de pertenencias robadas están fuertemente instalados en el territorio. El narcotráfico y crimen organizado dirigen estos mercados y se han convertido en los dueños de la escena policial en Uruguay. Los ajustes de cuentas y los crímenes más violentos suelen estar asociados al microtráfico de drogas y al enfrentamiento entre grupos y bandas criminales que quieren controlar el territorio y los mercados locales. Frente a esta modalidad delictiva, la investigación e inteligencia policial son fundamentales, ya que solo a través ellas se puede entender la incidencia de las acciones de prevención y represión en la competencia entre bandas y, por ende, en los niveles de criminalidad y violencia.

Bajo el nuevo esquema territorial y multidimensional, las comisarías seccionales y los CAI pasarán a ser algunos de los principales órganos recopiladores de información e inteligencia. Dicha información será centralizada y procesada por la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, la cual recibirá la información de todas las unidades operacionales del Ministerio del Interior y la analizará para su posterior distribución a las unidades que lo requieran en su

³ Esto es similar al esquema de trabajo del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), que ha tenido resultados satisfactorios en los territorios en los que ha operado, pero no puede ser la única respuesta ante el delito. Ver [Evaluación DID: Programa de Alta Dedicación Operativa \(PADO\), OPP](#).

combate al crimen. También será integrada a los registros de antecedentes que mantiene la Policía Científica que permiten identificar las modalidades de delito que predominan en cada zona del país.

Más allá de estas estrategias generales, el avance del crimen organizado en nuestro país hace necesario un esfuerzo focalizado que evite que penetre, pervierta y corrompa gradualmente todas las franjas de nuestra sociedad. En cuanto al narcotráfico, las bandas llevan adelante un proceso complejo que incluye varias etapas: deben adquirir la droga en el exterior, ingresarla a través de las fronteras, almacenarla, distribuirla, venderla y cobrar el dinero para luego lavarlo. Combatir esta modalidad específica de crimen organizado requiere información e inteligencia que supera las atribuciones y capacidades del Ministerio del Interior. A su vez, los mercados ilegales continúan en franca expansión, vendiendo y traficando miles de electrodomésticos, partes de vehículos y celulares robados. Hay que entender la lógica de lo que está ocurriendo y no correr el problema de atrás.

Por lo tanto, es necesario crear una unidad de combate al crimen organizado dentro de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado con la tarea de colaborar en casos de crímenes complejos, haciendo las consultas necesarias y procesando la información de todas las agencias gubernamentales que puedan asistir en el caso, sean del Ministerio del Interior —Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas, Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Dirección General de Información e Inteligencia, Dirección Nacional de Migración, Identificación Civil y Policía de Tránsito— o de fuera del mismo —por ejemplo Aduanas, Secretaría Antilavado, DGI, Prefectura, Policía Aérea Nacional, etc. La nueva institución estará compuesta por una mesa de análisis permanente, integrada por todas las instituciones relacionadas, y deberá coordinar y fusionar esfuerzos para combatir con eficacia el crimen que organiza y promueve el narcotráfico y otros mercados ilegales.

Y si bien la inteligencia policial jugará un rol primordial en la lucha contra el crimen organizado, se reforzarán también los cuerpos especializados con competencias específicas que deberán desestructurar los mercados ilegales en el territorio. Este es principalmente el caso de la Guardia Republicana, que en base a la información de inteligencia oficiará como fuerza de choque, toma y aislación de la escena, siendo proactiva contra el narcotráfico, la venta de estupefacientes y artículos robados, realizando intervenciones quirúrgicas y desarticulando redes criminales.

Finalmente, se pondrá el foco sobre la compraventa de artículos robados. En 2018 hubo 18 mil denuncias de autos, motos, camionetas y camiones robados en Uruguay. Ello implica el hurto de 50 vehículos por día, cifra que se cuadruplicó desde 2005. La situación es similar en cuanto a otros tipos de delito contra la propiedad: hurtos en viviendas, copamientos y abigeatos se han multiplicado por cuatro o cinco veces en los últimos cinco años. El aumento no es casual, sino causal: responde a un aumento de la demanda local e internacional de bienes robados.

Motos y autos son desguazados y vendidos por partes en talleres de todo el país. Celulares y electrodomésticos son revendidos en ferias barriales, conocidas por todos y a plena luz del día. La compraventa se realiza con la connivencia de ciudadanos y autoridades por igual, permitiendo el crecimiento de mercados ilegales que fomentan el robo y la delincuencia. Daremos vuelta esta situación radicalmente: la inteligencia policial se usará para identificar estas redes informales y desarticularlas. Se acabará la tolerancia hacia la compraventa de artículos robados y se aplicará al pie de la letra el delito penal de receptación.

Formación policial y Academia Continua

En materia de formación policial, profundizaremos las reformas que se han venido realizando en los últimos años con el fin de contar con un aparato policial modélico en la región, reconocido dentro y fuera del país por su capacitación, eficiencia, profesionalidad y legitimidad ciudadana, lo que implica la consideración del agente policial como un profesional reconocido y respetado, así como también sujeto a altos estándares de desempeño.

Para ello, la formación policial debe ir mucho más allá de sus actuales cometidos e incluir las competencias y capacidades que requieren los cuerpos policiales mejor preparados del mundo. Haremos hincapié en el desempeño policial en seis ámbitos concretos:

- Presencia: Visibilidad y disponibilidad.
- Fiabilidad: Respuesta rápida y previsible.
- Responsabilidad: Capacidad de explicar acciones y decisiones, así como de satisfacer demandas ciudadanas.
- Competencia: Manejo de criminales, víctimas y público.
- Modales: Trato respetuoso a todas las personas.
- Equidad: Trato igualitario a todas las personas.

Para cumplir con estos estándares, la formación policial deberá dar un salto cualitativo importante. La Ley Orgánica Policial establece que la Policía es una “fuerza civil y pública con carácter nacional y profesional”, pero en los hechos esto aún no se ha materializado por completo. El oficial de Policía no es solo aquel instruido en la defensa de la ley, sino que debe tener capacidades de gestión logística, de liderazgo, de manejo de recursos humanos y de decisión ante situaciones legales complejas.

Todo ello hace necesario un impulso en la educación universitaria que prevé esta ley para los niveles de básico, técnico y académico, y tanto de grado como de posgrado. El objetivo general será que el profesional policial adquiera un nivel educativo universitario real. Por eso, y debido a la influencia positiva que tiene en este sentido el mayor nivel educativo de los oficiales, buscaremos como primera meta que todos los oficiales del Uruguay sean universitarios.

El personal subalterno, por su parte, recibirá una formación integral que lo prepare en la teoría y en la práctica para realizar un policiamiento de cercanía y orientado a problemas. En ambos casos, se instaurará un nuevo vínculo con la Universidad de la República, que tendrá también responsabilidades concretas en la consecución de estos objetivos.

Un problema coyuntural pero recurrente de la formación policial es la necesidad de que los efectivos terminen su entrenamiento lo antes posible y salgan a patrullar las calles. Para solventar este obstáculo, la reforma de la educación policial enfatizará también elementos de formación permanente, lo que implica que los efectivos policiales continúen su entrenamiento y especialización una vez acabada su formación básica. Con ese fin, se creará en el marco de la Dirección Nacional de la Educación Policial un programa de Academia Continua que acompañe al efectivo en actividad durante toda su carrera, así como también un sistema de incentivos que premie a aquellos efectivos que se especialicen y asuman las tareas más demandantes.

Finalmente, en la esfera de la Dirección Nacional de la Educación Policial se creará también una Escuela de Investigaciones Policiales, dirigida a especializar al personal de la escala de oficiales y básica (subalternos) en habilidades analíticas y científicas específicas al trabajo de investigación policial. Dicha escuela será similar a la existente en Chile y se enmarca en la importancia fundamental que creemos que debe tener la investigación y la inteligencia policial en el combate efectivo al crimen organizado.