Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Uruguay

Seguridad Cuidadana

Evaluación de proyecto

Serie DGTTF Lecciones Aprendidas

Uruguay

Seguridad Ciudadana

Evaluación de proyecto

Autor: Susan Soux
Coordinación del proyecto: Claudia Melim-McLeod
Diseño original: Keen Media; De este informe: Phoenix Design Aid

Exención de responsabilidad: Las presentaciones incluidas en este volumen no reflejan necesariamente la opinión de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ni de los Estados Miembro de las Naciones Unidas.

Para más información, contacte con:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Buró Regional para América Latina y el Caribe
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
www.undp.org/latinamerica

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Buró de Políticas de Desarrollo
Grupo de Gobernabilidad Democrática
304 East 45th Street, 10th Fl.
Nueva York, NY 10017

Centro de Oslo para la Gobernabilidad
Inkognitogata 37, 0256 Oslo, Noruega

www.undp.org/governance
www.undp.org/oslocentre

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Uruguay
J. Barrios Amorín 870 P. 2
Montevideo, Uruguay
www.undp.org.uy

Copyright ©2011 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Todos los derechos reservados.

Tabla de Contenidos

4 **Abreviaturas**
5 **Agradecimientos**
6 **Prólogo**

7 **Resumen Ejecutivo**

9 **Introducción**
9 Objetivo, Ámbito de Aplicación y Aspectos Procedimentales
10 Estructura del informe

11 **Contexto de País**

15 **Proyecto *Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad (2006)***
15 Contexto y Estrategia
15 Actividades
16 Conclusiones
16 Relevancia
16 Innovación
16 Efectos catalíticos
17 Eficacia
17 Eficiencia
17 Sostenibilidad

18 **Proyecto *Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad (2007-2008)***
18 Contexto y Estrategia
18 Actividades
19 Conclusiones
19 Relevancia
19 Innovación
19 Efectos catalíticos
20 Eficacia
20 Eficiencia
20 Sostenibilidad

21 **Lecciones Aprendidas y Recomendaciones**

23 **Anexo I: Listado de personas entrevistadas**
25 **Anexo II: Referencias bibliográficas**

Abreviaturas[1]

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CCA	Análisis Común de País [Common Country Assessment]
DGTTF	Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática [Democratic Governance Thematic Trust Fund]
DNAI	Dirección Nacional de Asuntos Internos de la Policía Nacional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

[1] La lista incluye únicamente las abreviaturas empleadas en el texto principal.

Agradecimientos

El presente informe está publicado por el Buró Regional para América Latina y el Caribe en colaboración con el Grupo para la Gobernabilidad Democrática a través del Centro de Oslo para la Gobernabilidad (OGC, por sus siglas en inglés) y con fondos del Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF, por sus siglas en inglés). El Buró Regional para América Latina y el Caribe y el OGC desean expresar su agradecimiento a la autora del informe, Susan Soux, y al consultor nacional, Juan Rial, así como al editor lingüístico, Comunicación Multilingüe, y a todas las personas que fueron entrevistadas y consultadas durante la preparación de este informe (por orden alfabético): Ana Juanche, Antonio Molpeceres, Armando Casteingdebat, Carlos Luján, Cristina Capi, Daniel Radio Presta, Daisy Tourne, Eduardo Bonomi, Eduardo Piroto, Efraín Olivera, Eleonora Bianchi, Gerardo Noto, Héctor Digiacomo, Integrantes de la Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Javier García, Javier Miranda, Jorge Vásquez, José Amy, José Bayardi, Juan Faroppa, Julián González, Luis Rosadilla, Marcos Carambula, Paula Veronelli, Rafael Patternain, Raúl Z. Guarino, Ricardo Ehrlic, Susan McDade y Virginia Varela. También nos gustaría dar las gracias a Daniel Luz, Gerardo Noto y Gloria Manzotti. Javier Fabra-Mata ha proporcionado un valioso apoyo en la conceptualización de esta evaluación de proyecto, así como en lo que a la coordinación de esta serie de publicaciones se refiere. El proyecto ha sido coordinado por Claudia Melim-McLeod.

Abril 2011

Prólogo

La Declaración del Milenio de la Cumbre del Milenio del año 2000 pone de relieve la centralidad de la gobernabilidad democrática para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los líderes mundiales acordaron que la mejora de la calidad de las instituciones y los procesos democráticos y la gestión de las nuevas funciones del Estado y la sociedad civil en un mundo cada vez más globalizado deben apoyar los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza, preservar el medio ambiente y promover el desarrollo humano.

El Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF) fue creado en 2001 para permitir que las oficinas de país del PNUD explorasen enfoques innovadores y catalizadores para apoyar la gobernabilidad democrática sobre el terreno. La serie DGTTF Lecciones Aprendidas representa un esfuerzo colectivo por identificar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas de manera sistemática, compartiéndolas con todos los interesados para que sirvan de base para el aprendizaje organizacional y los procesos de programación y políticas del PNUD.

Resumen Ejecutivo

Las conclusiones presentadas en este informe son el resultado de un estudio realizado por un consultor independiente sobre dos proyectos del PNUD solicitados por la Presidencia de la República y financiados por el Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF) en Uruguay entre los años 2006 y 2008. El objetivo de ambos proyectos fue respaldar los esfuerzos del gobierno uruguayo para fortalecer la gobernabilidad democrática, concretamente para iniciar un debate público sobre defensa y ampliar la participación ciudadana en temas de seguridad.

El estudio analiza los resultados de los proyectos en el contexto histórico y socio-político actual. En concreto, se centra en el desarrollo de nuevas políticas de Estado relacionadas con la seguridad nacional y la seguridad ciudadana, incluyendo la apertura de espacios públicos para celebrar debates sobre estos temas. El estudio utilizó los conceptos de innovación, carácter catalítico, eficiencia, eficacia y sostenibilidad para identificar y analizar los factores clave que influyeron en la implementación de los proyectos y en sus resultados.

Uruguay ha sido considerado desde comienzos del siglo pasado uno de los países más desarrollados de Latinoamérica. En algunas dimensiones centrales del concepto de desarrollo humano – el acceso a la educación y la salud – incluso ha llegado a compararse con los países más desarrollados del mundo. Hasta la fecha, este país de renta media se encuentra entre los países con "desarrollo humano alto" según el Índice de Desarrollo Humano[2]. Al igual que otros países de la región, Uruguay pasó años bajo una dictadura militar (1972 – 1985) y períodos de crisis económica, y es precisamente esta historia la que enmarca el proceso democrático hoy en día.

La democracia retornó al país en 1985 y, desde entonces, los gobiernos han promovido un proceso democratizador; sin embargo, no se había producido una reforma de la defensa nacional con los gobiernos democráticos hasta que asumió el gobierno el Frente Amplio, una coalición entre partidos de izquierdas, en 2005. Por primera vez en la historia del país, el área de defensa y las Fuerzas Armadas fue abierta a un debate público. Asimismo, un nuevo paradigma de la inseguridad ciudadana fue introducido "desde una perspectiva integral de desarrollo humano y un enfoque de derechos, articulando seguridad humana con inclusión, equidad y democracia… un concepto dinámico, que ubica a las personas en relación con su comunidad y como agentes activos en la transformación de su entorno."[3].

Conclusiones principales y lecciones aprendidas

El primero de los proyectos, ***Apoyo al diseño de políticas de seguridad*** (2006) respaldó un debate público sobre el tema de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas. Además, el proyecto convocó foros interinstitucionales para diagnosticar y promover soluciones a los problemas locales, en forma de Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con participación ciudadana.

En un momento políticamente delicado, el apoyo de PNUD con fondos del DGTTF facilitó un proceso de fortalecimiento de la democracia. Los resultados del estudio confirman que:

- De manera innovadora, se organizaron debates sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas que nunca antes se habían conducido públicamente. Además, los debates se celebraron entre sectores civiles y militares, que trabajaron juntos para determinar nuevas políticas adecuadas a las condiciones de un país democrático;

- Además, se crearon espacios públicos locales interinstitucionales con participación ciudadana, en forma de Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, reintroduciendo así una práctica ya existente en los tiempos anteriores a la dictadura, cuando grupos comunitarios se reunían para discutir temas de interés local, pero extinguida durante los años de régimen militar;

- El proyecto fue catalítico en la medida en que los debates públicos aportaron insumos para el diseño de algunos anteproyectos de ley. La Ley Marco de Defensa Nacional, promulgada en 2009, incorporó conceptos de defensa, un Estado Mayor Conjunto de la Defensa, un Consejo Na-

[2] Uruguay ocupa el puesto 50 en el IDH, con una esperanza de vida de 76,1 años (puesto 40) y una tasa de alfabetización de adultos del 97, 9% (puesto 28). Informe de Desarrollo Humano 2009, PNUD.
[3] Pablo Mandeville, 2008. Prólogo – Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. PNUD, 2008.

cional de la Defensa y una redefinición de las funciones militares, que salieron de los foros de debate, y el anteproyecto de ley para una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, cuya promulgación sigue pendiente. La ley nacional de Inteligencia, también sujeta a debates, todavía está pendiente de definir;

- El proceso de debate fue catalítico, no solo por sus aportes a las políticas de defensa nacional y seguridad ciudadana, sino también en que ha acercado a la ciudadanía el conocimiento de un tema que hasta ahora había sido ajeno para la sociedad. Representantes de todos los partidos políticos, parlamentarios de las comisiones legislativas, académicos y miembros de la sociedad civil fueron invitados a participar con oficiales militares en el debate sobre la Defensa Nacional. De este modo, todos estos sectores de la ciudadanía participaron por primera vez en debates públicos sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas;

- Además, las leyes resultantes de estos procesos institucionalizaron una reforma de la Defensa Nacional, implementando una política sobre la seguridad ciudadana con nuevos conceptos y políticas. Con esta institucionalización se garantizó la sostenibilidad del proyecto.

El segundo proyecto, ***Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad*** (2007 -2008) continuó el desarrollo de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana establecidas en el primer proyecto. El trabajo de estas Mesas se centró en un análisis de los problemas locales y en la búsqueda de soluciones de forma conjunta entre representantes del gobierno local e instituciones del Estado, incluidos la policía nacional y los ciudadanos. Este proyecto también proporcionó asistencia técnica para el diseño del anteproyecto de ley para la creación de la Dirección Nacional de Asuntos Internos de la Policía Nacional (DNAI) y la creación de nuevas políticas públicas de seguridad.

El concepto de seguridad ciudadana fue adoptado dentro del amplio marco de la seguridad humana, que incluía los ámbitos de la educación, la salud, el empleo, etc.; de este modo, el enfoque principal de seguridad se vincula de forma directa o indirecta con un amplio abanico de necesidades comunitarias.

Los resultados del estudio indican que:

- El proyecto fue innovador en sus objetivos de lograr una participación ciudadana directa con la policía para resolver problemas de inseguridad. Además, en los debates se trataron temas que anteriormente no habían sido incluidos en foros públicos, tales como la violencia doméstica;

- El proyecto, por su asistencia técnica en el marco del fortalecimiento de la Fiscalía de la Policía, también facilitó el diseño y la elaboración del mencionado anteproyecto de ley para la creación de la DNAI, una oficina de control interno de la policía nacional dedicada a la transparencia y la calidad del funcionamiento de este servicio;

- El éxito de las cinco Mesas originales fue catalítico en la instalación de aproximadamente veinte Mesas adicionales. Estos foros también permitieron el inicio de debates en nuevas direcciones, la recuperación de espacios públicos, la organización de actividades comunitarias y la mejora de las relaciones entre la población y la policía;

- Adicionalmente, el proyecto sentó las bases para el desarrollo de otros proyectos posteriores, como el seguimiento de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el fortalecimiento del Ministerio del Interior, la capacitación de la policía nacional, el desarrollo de una policía comunitaria, la reforma del código procesal penal y un proyecto de reforma de las cárceles del país;

- A pesar de que varias de las Mesas dejaron de funcionar por razones diversas, la sostenibilidad del proyecto queda patente en la reciente institucionalización de las Mesas. En agosto de 2010, el Ministro del Interior nombró a un director del programa de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana e incluyó fondos en el presupuesto nacional para el funcionamiento de las mismas;

- Finalmente, el futuro de las Mesas quedará determinado por la voluntad no solo de políticos y funcionarios, sino también de los propios ciudadanos que van a evaluar si los beneficios de su participación merecen continuidad.

Introducción

Objetivo, Ámbito de aplicación y Aspectos Procedimentales

El Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF, por sus siglas en inglés) fue creado en 2001 para ofrecer a las Oficinas de País del PNUD la oportunidad de involucrarse en actividades innovadoras que podrían tener un efecto catalítico sobre el apoyo de la gobernabilidad democrática en el terreno de forma sostenible. Este informe presenta los resultados de un estudio sobre el impacto de dos proyectos realizados con fondos del DGTTF entre los años 2006 y 2008 en Uruguay.

El primero de estos proyectos es ***Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad***, llevado a cabo en 2006, seguido en los años 2007 y 2008 por un segundo proyecto, ***Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad***. Estos proyectos se ejecutaron en un momento político oportuno y en un plazo reducido que permitió estimular un proceso de diálogo democrático necesario en el país.

Ambos proyectos fueron iniciativas relativamente pequeñas, financiados entre un 72% y un 77% con fondos del DGTTF: se dedicaron aproximadamente 104.000 USD al primero de estos proyectos, de los cuales 75.000 USD procedían del DGTTF; por lo que respecta al segundo de ellos, se destinaron 90.000 USD a este proyecto, de los que 70.000 USD procedían del DGTTF.

El propósito de este estudio es investigar el impacto de estos dos proyectos en el marco de los criterios de innovación, carácter catalítico, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, definidos según los criterios de evaluación de la OCDE-DAC y las directrices del DGTTF de la siguiente manera:

- ***Innovación*** – Los proyectos innovadores son los que tratan un aspecto crítico de la gobernabilidad democrática, y si los resuelven, pueden lograr una mejora sustancial de la gobernabilidad democrática. Estos proyectos son iniciativas relacionadas con el problema identificado o con la forma de tratar el problema, intentadas por primera vez en el país en cuestión. A pesar de que estas iniciativas pueden ser peligrosas o tener menos éxito que los proyectos tradicionales, permitirán que el PNUD sea considerado como un interlocutor creador y clave para el avance de la gobernabilidad democrática;

- ***Carácter catalítico*** – Un proyecto catalítico con éxito es aquel que tiene una gran posibilidad de recibir apoyo del gobierno u otras instituciones de gobierno (incluyendo otros donantes) para seguir desarrollando las iniciativas originales, fortalecerlas y así establecer políticas nuevas;

- ***Eficiencia*** – La eficiencia mide los productos en relación con los insumos y determina si las metas fueron alcanzadas en un tiempo óptimo;

- ***Eficacia*** – La eficacia es la capacidad de alcanzar las metas que se esperan o se desean tras la realización de un proyecto;

- ***Sostenibilidad*** – La sostenibilidad está relacionada con el intento de medir la probabilidad de que los beneficios de alguna actividad continúen después de que los fondos del donante sean retirados. Los proyectos deben ser sostenibles a nivel político y también a nivel financiero.

En lo que al proceso de análisis se refiere, para este estudio se llevó a cabo una revisión preliminar de documentación relativa a los proyectos, así como estudios académicos sobre temas de participación ciudadana, defensa nacional y seguridad ciudadana en Uruguay y en la región. Además, se realizaron entrevistas semi-estructuradas en Montevideo, Uruguay, con personal del PNUD y actores nacionales, entre ellos representantes del gobierno, legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y actores de la sociedad civil (29 de agosto – 3 de septiembre 2010).

Estructura del Informe

Los contenidos del presente informe están organizados en cuatro secciones, de la siguiente manera:

- Con objeto de situar los proyectos DGTTF examinados en este informe, en la **primera sección, Contexto de País**, se abordan las condiciones socio-políticas y el recorrido histórico reciente de Uruguay. Se hace especial hincapié en los organismos de seguridad y en las problemáticas existentes, al tiempo que se debaten los conceptos clave.

- Tras esbozar el marco conceptual y de país, en las **dos secciones siguientes** se presenta el análisis de los respectivos proyectos DGTTF, ***Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad*** (2006), y su continuación, ***Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad*** (2007-2008). En cada caso, el análisis del contexto y la estrategia da paso a una descripción de las actividades realizadas en el marco del proyecto, concluyendo con unas reflexiones sobre la relevancia, el carácter innovador, los efectos catalíticos, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad del mismo.

- Finalmente, **el cuarto apartado, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones,** ofrece una reflexión de conjunto sobre el impacto de estos proyectos en Uruguay y recomendaciones para fortalecer los logros de estos proyectos en materia de políticas de seguridad.

Contexto de País

Comparándolo con sus países vecinos, Uruguay es uno de los pequeños países de la región latinoamericana. Sus 177.000 kilómetros cuadrados de tierra están habitados por apenas unos 3.300.000 habitantes, de los cuales, aproximadamente 1.300.000 viven en el área metropolitana de Montevideo (un radio de unos 40 kilómetros desde el centro de la ciudad).

Uruguay es un país de planicies, pequeños cerros y tierras bajas costeras en el que el 92% de la población vive en los núcleos urbanos. Después de Montevideo hay cinco ciudades con una población superior a 50.000 personas. El litoral, Salto y Paysandú, con cerca de 100.000 habitantes, son centros de importancia, situados frente a ciudades argentinas sobre el Río Uruguay. Maldonado y Punta del Este son ciudades dedicadas al turismo veraniego en el límite entre el Río de la Plata y el océano Atlántico. Rivera-Livramento es una ciudad binacional, en la frontera con Brasil. La parte de Rivera es territorio uruguayo y la parte de Livramento es brasileña: la frontera es una calle de la ciudad.

La economía de Uruguay se basa en una tradición de exportación de carne y lana[4]. Hoy en día la exportación se ha ampliado a la soja y el arroz, así como derivados de la forestación. Como el sector agropecuario no requiere mucha mano de obra por la moto-mecanización, Uruguay tiene apenas 100.000 personas que viven en zonas rurales. La masa de la población vive en los centros urbanos pequeños y en la metrópoli de Montevideo.

Al analizar la trayectoria económica del país en las décadas previas a 2005, se observa un ritmo de crecimiento menor y más volátil que el de la mayoría de los países de la región. La economía uruguaya se ha caracterizado en estos últimos treinta años por la alternancia de fases de crecimiento pronunciado y profundas recesiones. Estos fenómenos de escaso dinamismo y falta de sostenibilidad del proceso de crecimiento se deben, por un lado, al modelo de especialización productiva adoptado, fuertemente asociado a la especialización en la producción básica con bajo nivel de valor agregado y servicios más o menos dinámicos, y por otro, a los niveles muy bajos de inversión productiva. Esta situación genera dificultades para que Uruguay compita en un mundo que cada vez se dedica más a las actividades intensivas en innovación y conocimiento. De manera adicional, la última crisis económica del año 2002 dejó al Estado altamente endeudado y agudizó un proceso de emigración.

Uruguay ha sido considerado desde comienzos del siglo pasado como uno de los países más desarrollados de la región. Incluso en algunas dimensiones centrales del concepto de desarrollo humano – el acceso a la educación y la salud – ha llegado a compararse con los países más desarrollados del panorama mundial. Hasta la fecha, este país de ingresos medios se encuentra entre los países con "alto desarrollo" según el Índice de Desarrollo Humano[5]. Asimismo, la sociedad uruguaya sigue registrando dentro de la región los niveles más bajos de pobreza y de desigualdad en la distribución de los ingresos. Además, Uruguay registra unos niveles bajos de percepción de corrupción. En la escala mundial, Uruguay ocupa el puesto 24, con 6,9 puntos de un máximo de 10, de 178 países. En las Américas, Uruguay ocupa el quinto lugar por detrás de Canadá, Barbados, Chile y los Estados Unidos[6].

Organismos de Seguridad

La Policía uruguaya fue creada en diciembre de 1829, dado que por esa fecha se creó el cargo de Jefe Político de cada uno de los nueve departamentos que existían en ese momento. Constantemente a lo largo del siglo XIX existieron cuerpos de serenos que aparecían y se disolvían, o responsabilidades policiales asignadas al entonces existente Ejército.

A nivel popular, hasta el comienzo de la dictadura en los años setenta, se denominaba a los agentes de policía "guardias civiles", indicando con ello una diferencia con respecto al personal militar y acentuando, precisamente, su carácter no militar. También la jerga popular denominaba indistintamente como "milicos" a los integrantes de la Policía y al Ejército.

[4] En el pasado reciente, llegó a tener 30 millones de ovejas (hoy tiene casi 9 y unos 11 millones de vacunos).
[5] Uruguay ocupa el puesto 50 en el IDH, con una esperanza de vida de 76,1 años (puesto 40) y una tasa de alfabetización de adultos del 97, 9% (puesto 28). Informe de Desarrollo Humano 2009, PNUD.
[6] Transparency International. *Corruption Perception Report (CPI) 2010.*

El carácter profesional de la fuerza policial se adquirió lentamente. Mientras que el Ejército creó una Escuela Militar de oficiales en 1885 y la Armada una Escuela Naval en 1917, hasta 1943 no se creó la primera escuela para preparar oficiales de policía, y pasó bastante tiempo antes que los egresados de esa escuela fueran los que llenaron los cuadros de oficiales. Aunque el currículo tenía la especificidad propia de la tarea policial, los cadetes de la escuela de policía tenían (y tienen) el carácter de internos, recibían (y reciben) instrucción militar básica de orden cerrado y tenían (y tienen) la presentación propia de los militares.

Aún antes de la dictadura militar, cuando en 1972 se decidió por decreto del Poder Ejecutivo encargar a las Fuerzas Armadas la llamada lucha antisubversiva contra toda oposición política, la Policía pasó a ser una dependencia militar. Para que la población tuviese claro el cambio se hablaba de la existencia de las Fuerzas Conjuntas. Los Ministros del Interior fueron militares, así como el Jefe de Policía de Montevideo y los Jefes de Policía de los 18 departamentos del interior restantes. La instrucción militar también alcanzó los niveles subalternos.

Recién instaurada la democracia se volvió a producir una separación neta entre las funciones policiales y las militares, aunque la policía fluvial y marítima quedó como dependencia de la Armada, del mismo modo que en el caso de la policía aérea, el control de los aeropuertos quedo bajo el control de la Fuerza Aérea, que en el año 2001 creó formalmente la Policía Aérea Nacional.

Las reformas estructurales realizadas al inicio de la restauración democrática fueron mínimas. El primer gobierno post-dictatorial, encabezado por el Dr. Julio María Sanguinetti, dejó de lado la idea de reformar la Constitución y la normativa legal vigente continuó siendo la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, no. 14 157 de 1974, que consagraba la autonomía de la corporación militar.

En octubre de 2004 se celebraron elecciones nacionales y se renovó el Parlamento. El vencedor de los comicios, el Dr. Tabaré Vázquez, candidato del Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría, una coalición de partidos de izquierdas, obtuvo más de la mitad de los votos válidos, lo que produjo la proclamación del Presidente en la primera vuelta electoral. El Frente Amplio obtuvo mayoría en ambas cámaras legislativas.

Entre las prioridades del nuevo gobierno fueron destacadas:

- la definición de una política de Estado en materia de defensa nacional, propiciando amplios acuerdos que permitieran la promulgación de una ley en la materia, y un proceso de reestructuración gradual de las Fuerzas Armadas;
- la creación de acuerdos para la definición de una política de Estado sobre seguridad ciudadana, en un contexto de convivencia que asegurase el ejercicio pleno de los derechos humanos.

El tema de la Defensa siempre había sido gestionado por los sectores militares, y durante las dictaduras, la seguridad pública también fue usurpada por este sector. El Parlamento había dedicado escasa atención a la temática, y también la sociedad civil, e incluso después de la vuelta de la democracia, este debate se produjo únicamente en el ámbito de la universidad o en círculos privados.

El presidente Dr. Tabaré Vázquez también tomó la decisión de investigar las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, ordenando un proceso de investigación arqueológica en lugares señalados por los propios militares. Estas tareas de investigación e identificación de fosas clandestinas de los desaparecidos añadieron la pieza fundamental al trabajo realizado por la Comisión para la Paz establecida durante el mandato de Dr. Jorge Battle.

El debate sobre defensa nacional y seguridad pública ya se había iniciado en otros países de Latinoamérica: en algunos países el debate se produjo al final de la época de las dictaduras militares o guerras civiles, y los acuerdos logrados por procesos de paz negociados, como en Centroamérica, incluyeron reformas sobre la política de defensa y reformas de los sectores de seguridad. Asimismo, las comisiones de la verdad en la región también promovieron reformas similares. Uruguay se centró en un proceso interno que reflejaba las necesidades y objetivos de esta nación. Una persona con quien nos entrevistamos expresó la opinión de que "nosotros observamos y después tomamos nuestras propias decisiones: fue un proceso interno y propio de Uruguay."

Otro elemento que influyó en las reformas de las Fuerzas Armadas fue la mayor participación de los ejércitos de Latinoamérica en las misiones de paz de la ONU durante los años 90. Uruguay había participado con la ONU desde 1992. Uruguay es el principal contribuyente de personal latinoamericano, y el sexto a nivel mundial[7]. Además de la participación en las operaciones de paz, se despertó un interés común para profesionalizar y

[7] Actualmente, en el año 2010, cerca de 2.400 efectivos están desplegados en Haití y la República Democrática del Congo y once de las misiones de observación de ONU cuentan con personal uruguayo. También hay una fuerza en el Sinaí.

modernizar los ejércitos. La tendencia hacia una modernización también facilitó y apoyó el debate nacional en Uruguay.

Conceptos Clave

Desarrollo Humano

El desarrollo implica muchas cosas materiales y muchos cambios sociales, pero el desarrollo consiste en que la vida de las personas mejore: el desarrollo es desarrollo de la gente. Y así, evocando una frase clásica, el desarrollo humano viene a ser "el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente."[8]

Seguridad Humana

La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo.[9]

Seguridad Ciudadana

La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. [En este sentido,] seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera de forma "súbita y dolorosa" la vida cotidiana de las víctimas.[10]

El Frente Amplio ganó las elecciones por segunda vez en 2009, volviendo al gobierno en 2010 bajo el liderazgo del Señor José Mujica. Este éxito electoral permitió la continuación del proceso de fortalecimiento de la democracia. A partir de mayo de 2010, el país contó con un tercer nivel de gobierno (municipio) en todo el país a raíz de la nueva Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana recientemente aprobada. Esta ley representa una tendencia de consolidación de políticas de acercamiento a la población con una mayor participación ciudadana en el proceso de desarrollo social y económico.

Seguridad

Según el Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés), "[l]as políticas de seguridad ciudadana tienen una incidencia sustancial en la legitimidad de las instituciones públicas. Reflejan la capacidad del Estado para la articulación de conflictos que se producen en sociedades plurales, complejas y que como la uruguaya enfrentan dificultades de desarrollo basadas en inequidades y desigualdades sociales. Generar un clima de seguridad ciudadana resulta entonces otro importante desafío".[11]

La seguridad ciudadana es hoy en día uno de los problemas sustanciales de la agenda pública. No solo porque han aumentado el número de delitos, la pobreza y la incidencia de la desigualdad social, sino porque la percepción acerca de la importancia del delito es relevante. La percepción de inseguridad está directamente relacionada con grupos o personas identificados como peligrosos, pero "a medida que avanza la crisis económica y social, se agudiza en la opinión pública una percepción de *criminalización de la pobreza* que atribuye el clima de inseguridad a la presencia de sectores vulnerables".[12] En este sentido, según un estudio de opinión sobre grupos más peligrosos desde el punto de vista de la delincuencia, en el año 2002 solo un 5% de los encuestados consideraba a marginados y desocupados como el grupo más peligroso, una cifra que aumentaba exponencialmente en los años siguientes hasta alcanzar el 41% en el año 2004[13].

Aunque el nivel de delitos denunciados, investigados y perseguidos no aumenta de forma tan considerable, y Uruguay sigue registrando niveles bajos de crímenes violentos en comparación con otros países en la región, la percepción de la delincuencia como problema es elevada. Los medios de comunicación, muy especialmente la televisión, dedican un espacio amplio a la cobertura de noticias policiales. La "cultura del miedo" que impera en gran parte de las urbes de hoy en día también se siente de forma especial en Montevideo, donde proliferan medidas de seguridad pasiva, tales como muros, guardias privados y cámaras entre los sectores que pueden hacer frente a este tipo de gastos.

En marzo de 2005, el Presidente de la República declaró en su discurso de toma de posesión del cargo: "seremos implacables con el delito, pero mucho más con las causas del delito"[14], indicando que cualquier política de seguridad debe asumirse íntegramente. Se requiere un diagnóstico permanente y actualizado y las herramientas adecuadas para actuar. En agosto del mismo año se inauguró *El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad* para hacer públicos los datos reales de violencia y criminalidad en Uruguay, una iniciativa sin precedentes en el país.

El gobierno del Dr. Tabaré Vázquez se enfrentó también a la tarea de proporcionar un nuevo marco legal a la defensa nacional. Durante los años 2006 y 2007 se llevó a cabo un "Debate Nacional sobre Defensa" financiado por el DGTTF. La primera fase del debate se inició con un Seminario Internacional convocado por la Ministra de Defensa Nacional, la Dra. Azucena Berruti, la primera mujer que ocupaba esta cartera ministerial. Al Seminario Internacional le siguieron dos seminarios nacionales

[8] Jaume Cubet et al, Introducción al análisis de la seguridad ciudadana, Universitat Oberta de Catalunya, PID_00149548, pág. 19.
[9] S. Alkire, 2003, A Conceptual Framework for Human Security - CRISE Documento de Trabajo Núm. 2, University of Oxford, en Cubet et al, pág. 20.
[10] PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 - 2010, pág. 31.
[11] Análisis Común de País (CCA) 2005.
[12] Paternain, Rafael, *Panorama de la violencia, la criminalidad, y la inseguridad en Uruguay*. Ministerio del Interior / PNUD, 2008, p. 121.
[13] ibid, p.122. El estudio de opinión fue realizado en Montevideo y Canelones.
[14] Rafael Paternain, 2008, *Panorama de la violencia, la criminalidad, y la inseguridad en Uruguay*. Ministerio del Interior/PNUD, 2008, p. 9.

Tabla 1. Denuncias por tipo de delito, según año. Uruguay[15]

Año	Homicidio	Rapiña	Lesiones	Sexuales	Daños	Hurto
1989	198	1.968	6.605	833	5.917	49.045
1991	194	2.503	7.749	845	6.262	55.686
1993	232	3.094	6.943	748	5.534	50.001
1995	191	4.562	6.780	772	5.876	54.266
1997	243	5.719	7.408	759	5.547	51.814
1999	216	5.255	9.581	791	6.754	53.651
2001	218	6.147	9.097	911	7.161	68.833
2003	197	6.933	9.571	1.028	9.864	89.853
2005	188	8.352	9.486	1.167	13.118	110.112
2007	194	9.174	9.106	1.118	11.850	103.523

en los que los partidos políticos se expresaron a través de sus dirigentes más notables, legisladores, militares y expertos académicos. Los tres seminarios contaron con el apoyo del Instituto de Ciencia Política y sus contenidos fueron publicados en tres volúmenes.

Hay que señalar que, pese al interés demostrado por varios actores en participar, hubo otros que no estuvieron presentes, tales como el movimiento sindical o los empresarios. Los medios de comunicación dieron cuenta de comunicados y en algún caso transmitieron alguna crónica, pero su participación en el proceso no fue muy activa. Esto respondía a una antigua pauta cultural del país en donde los temas de defensa se consideraban puramente un asunto militar y, por lo tanto, sumamente delicados y no abiertos a debate público.

[15] ibid., p. 179.

Proyecto

Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad (2006)

Contexto y Estrategia

En noviembre de 2005, en el marco de una solicitud de apoyo de la Presidencia de la República, se firmó con el PNUD un Documento de Asistencia Preparatoria de ***Apoyo al diseño de procesos de debate en temas estratégicos***. La Asistencia Preparatoria permitió avanzar en el diseño inicial de los procesos a desarrollar. El proyecto ***Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad*** constituye un resultado adicional de dicha Asistencia.

El objetivo general de este proyecto, y el siguiente en este estudio, fue contribuir a la gobernabilidad democrática y a la construcción de una *democracia de ciudadanos y ciudadanas*. El objetivo específico fue contribuir al diseño de políticas públicas de seguridad a través de la creación de los más amplios acuerdos en un marco de consulta y participación ciudadana.

El PNUD, con los fondos del DGTTF, apoyó el debate nacional sobre defensa y seguridad ciudadana con este proyecto, acordado con los Ministerios de Defensa y del Interior. También proporcionó asistencia técnica para el diseño y la implementación de diálogos convocados por los dos Ministerios para la formulación de políticas públicas en los ámbitos de defensa nacional y seguridad ciudadana.

Actividades

El proyecto se desarrolló durante el año 2006 con las siguientes actividades relacionadas con la defensa nacional:

a. Un Seminario de Aportaciones Internacionales.

Del 28 al 29 de marzo de 2006 se realizó un seminario para analizar la realidad estratégica actual de la región en el mundo, la relación entre integración nacional y defensa nacional, las definiciones que ordenan la defensa nacional en varios países de la región y las experiencias de revisión y reestructura democrática del sector defensa en Argentina, Brasil, Chile, España, México, Paraguay, Portugal, Sudáfrica y Venezuela que, como Uruguay, vivieron periodos de dictadura.

b. Un Seminario Nacional.

Este seminario tuvo como objetivo aportar una nueva Ley de Defensa Nacional. Entre el 15 y 16 de mayo de 2006 se realizaron tres conferencias que contaron con la presencia – por primera vez en Uruguay – de tres presidentes de país. El entonces Presidente, Dr. Tabaré Vázquez, y los ex Presidentes Dr. Luis Alberto Lacalle y Dr. Julio María Sanguinetti, participaron con representantes de todos los partidos políticos en grupos de debate para tratar los siguientes temas: defensa nacional, política exterior y defensa, Ministerio de Defensa, Fuerzas Armadas y Justicia Militar.

c. Mesas Temáticas de Debate sobre la Ley de Defensa Nacional.

Entre junio y septiembre de 2006 se celebraron debates en Mesas Temáticas sobre los siguientes temas:

- Defensa Nacional;
- Política Exterior y Defensa;
- Ministerio de Defensa Nacional;
- Fuerzas Armadas;
- Justicia Militar.

Además, los debates contaron con la participación de representantes de todos los partidos políticos, parlamentarios de las comisiones legislativas, oficiales militares, académicos y representantes de la sociedad civil. Los documentos finales de las Mesas expresaron los acuerdos alcanzados.

Durante una segunda fase se organizó un Seminario Nacional (27 septiembre 2006) para aportar una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. También en las Mesas Temáticas se debatieron, entre octubre y diciembre de 2006, temas sobre recursos humanos de las Fuerzas Armadas e instituciones de formación dependientes del Ministerio de Defensa y la educación de los profesionales militares. Además, en septiembre de 2006 se entregó al Ministerio de Defensa Nacional el Documento con Insumos para la Elaboración de un Anteproyecto de Ley de Defensa Nacional.

En el marco de este proyecto se elaboraron varios documentos (ver Tabla 2):

Tabla 2

Informes	Publicaciones
✔ Sistematización comparativa del marco jurídico de la defensa;	✔ Debate Nacional sobre Defensa - aportaciones Internacionales;
✔ Desarrollo y resultados de las Mesas Temáticas de Debate sobre la Ley de Defensa Nacional;	✔ Debate Nacional sobre Defensa - aportaciones Nacionales;
✔ Desarrollo y resultados de las Mesas Temáticas de Debate sobre la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas;	✔ Debate Nacional sobre Defensa - aportaciones para una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.
✔ La Justicia Militar en Uruguay.	

Otro componente del proyecto tuvo como objetivo convocar espacios interinstitucionales de identificación de problemas locales de convivencia y seguridad ciudadana, generar insumos técnicos de políticas públicas en la materia y desarrollar las capacidades necesarias para garantizar su sostenibilidad.

A partir de la firma de acuerdos entre el Ministerio del Interior y los gobiernos departamentales, se crearon los "foros locales de seguridad y convivencia", finalmente denominados **"Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana"**, basándose en la convicción de que el principio de convivencia es básico en cualquier debate sobre seguridad u otras demandas de las comunidades.

Dentro del marco de amplia consulta y participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, con una base sólida de acuerdo político y social, se constituyeron nueve Mesas locales en Montevideo y cinco en los departamentos como proyecto piloto. Estas Mesas se crearon sobre la base de los tres principios siguientes:

- ✔ el reconocimiento de que el Estado debe garantizar la seguridad ciudadana en el marco del respeto y la promoción de los derechos humanos;
- ✔ el fortalecimiento de las instituciones públicas con responsabilidad en materia de seguridad se encuentra bajo la dirección de las autoridades democráticas;
- ✔ la participación y el control ciudadano parten de la concepción de la gestión local de la seguridad ciudadana.

Conclusiones

Este estudio concluyó que la asistencia financiera proporcionada por el DGTTF facilitó un proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Uruguay. Los resultados del estudio se detallan a continuación:

Relevancia

La relevancia del proyecto en su concepción queda patente en el hecho de que vino a reforzar la gobernabilidad en materia de defensa y seguridad, un sector clave en el que los procesos críticos de reforma democrática todavía no habían concluido. En este sentido, el debate público en torno a la seguridad es uno de los temas estratégicos que emergen del Documento de Asistencia Preparatoria firmado entre el PNUD y el Gobierno de la República y una prueba más de la relevancia de este proyecto.

Innovación

El carácter innovador de este proyecto radica en el hecho de que nunca se habían celebrado debates sobre la defensa y las Fuerzas Armadas públicamente. Además, los debates se produjeron entre sectores civiles y militares, que trabajaron juntos para determinar nuevas políticas adecuadas a las condiciones de un país democrático. El PNUD[16] proporcionó apoyo financiero y técnico en un momento crítico debido a la sensibilidad de los temas tratados y a la falta de un consenso interno sobre dichos temas.

La reintroducción de espacios públicos en forma de Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, durante el proyecto y su reciente institucionalización por parte del actual gobierno, es innovadora en el estado uruguayo en tiempos de democracia participativa.

Efectos Catalíticos

El proyecto favoreció un proceso de debate que logró aportar insumos para la Ley Marco de la Defensa Nacional y también para una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. La Ley Marco de la Defensa Nacional, que se promulgó finalmente en septiembre de 2009, incorpora insumos concretos de los debates e introduce:

- ✔ Un nuevo concepto de la Defensa;
- ✔ Un Estado Mayor Conjunto de la Defensa;
- ✔ El Consejo Nacional de la Defensa;
- ✔ Una redefinición de las funciones militares;
- ✔ Una clara distinción entre justicia militar y justicia civil.

[16] Uruguay es un país de renta media, por lo que la presencia de la comunidad internacional donante es escasa. Fuera del sistema de la ONU, España es el principal donante presente; también hay presencia de USAID y de Noruega.

El proceso político prosigue, y siguen pendientes la promulgación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y la reglamentación y operatividad de ambas leyes. El concepto de "Inteligencia" también ha sido objeto de mucha atención y debate. A pesar de que ya existe un anteproyecto de ley, todavía falta su promulgación. Según un entrevistado, es mejor no apurar este proceso, para tener así una mayor oportunidad de ir introduciendo paulatinamente las reformas necesarias.

Como resultado del debate, se separó el fuero militar de la jurisdicción civil entre los Ministerios de Defensa e Interior.

Como se ha señalado, las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana se enmarcaron en este proyecto en 2006 y se ampliaron bajo el siguiente proyecto: ***Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad*** (2007-2008).

Asimismo, el proyecto también sentó las bases para el futuro proyecto diseñado y formulado de forma conjunta entre el PNUD, la Unión Europea y la AECID y firmado en julio de 2010 - ***Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad.*** Ejecutado por el PNUD, el UNIFEM, la UNODC, la UNOPS y la OIT con el Ministerio del Interior y la Comisión Nacional de Drogas, el proyecto se dirige a la urgente necesidad de lograr transformaciones tanto en el sistema penal como en el de aplicación de las medidas judiciales para los menores en conflicto con la ley.

Eficacia

El proyecto demostró su eficacia alcanzando las metas definidas: facilitar el debate público, el diálogo y la participación ciudadana dentro de un proceso democrático para redefinir las políticas de defensa nacional y seguridad ciudadana. El proyecto también logró formular insumos para varias leyes y documentar el proceso.

Eficiencia

La eficiencia del proyecto quedó patente en la forma en que se movilizaron los recursos necesarios para la implementación satisfactoria del proyecto, dentro del marco temporal anticipado de un año.

Sostenibilidad

El logro de los objetivos del proyecto ha propiciado el acceso de la sociedad a debates sobre temas como la defensa nacional, resultado en un cambio de comportamiento ciudadano, en el sentido de participar en debates públicos y para definir las políticas determinantes para la futura dirección del país.

Las leyes que han resultado de los debates han logrado institucionalizar reformas de la defensa nacional y abrir espacios de participación para la población en el ámbito de seguridad ciudadana con nuevos conceptos y políticas democráticas en ambas esferas. Sin embargo, es la voluntad política de todos los actores de este proceso la que determina en última instancia la sostenibilidad de la institucionalidad y los principios democráticos.

Proyecto

Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad (2007-2008)

Contexto y Estrategia

El segundo proyecto investigado en este estudio fue una continuación del primero en lo que respecta a la constitución de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. El objetivo específico fue el de contribuir al diseño y la implementación de políticas públicas de seguridad a través de la generación de espacios de debate y participación, en un momento en el que las encuestas ya revelaban una percepción de inseguridad creciente entre los ciudadanos y una percepción popular de un aumento de la delincuencia; del mismo modo, el proyecto buscaba el establecimiento de mecanismos de control interno y la capacitación del personal policial.

Actividades

Se realizaron las siguientes actividades:

a. Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Tomando en consideración la experiencia del proyecto piloto anterior, se implementó la misma estrategia para la institucionalización de las mesas con un acuerdo del Ministerio del Interior y los gobiernos departamentales en cada localidad. Esto conllevó la sistematización y difusión de la experiencia y el asesoramiento técnico (político y operativo) para la creación de nuevas Mesas en otras localidades. Además, se buscaba que la estrategia fuera adoptada por gobiernos y actores locales.

La instalación de las Mesas Locales garantizaba la posibilidad de abordar las demandas propias de la comunidad, desde la elaboración participativa del diagnóstico a la priorización de los problemas. Nunca se pretendió que las Mesas Locales se convirtieran en una extensión de los servicios policiales en las comunidades – como serenos o vigilantes comunitarios – sino que sirvieran como foros públicos en los que pudieran debatirse problemas de seguridad ciudadana que afectaban a las comunidades.

Como se ha señalado, el tema de la seguridad ciudadana se inscribe en el marco más amplio de seguridad humana que incluye la educación, la salud y el empleo, entre otras cuestiones; es por ello que se puede afirmar que el enfoque principal de seguridad está vinculado directa o indirectamente a un amplio abanico de necesidades comunitarias.

En estas Mesas se elaboraron de forma conjunta diagnósticos de la situación de seguridad en la comunidad, y a partir del diagnóstico, se buscaron soluciones a los problemas. Los intereses incluyeron la población flotante, la venta de drogas, los derechos humanos y la violencia doméstica, pero un interés central en muchas de las Mesas fue la recuperación de espacios públicos que habían sido ocupados por delincuentes para realizar actividades ilícitas.

Las Mesas funcionaban con presencia de vecinos, del Intendente departamental o de su representante, instituciones del gobierno local, la policía y miembros de la sociedad civil. La participación de mujeres fue en muchos casos superior a la de los hombres. Participaron miembros de la comunidad, como comerciantes, cuida coches y vecinos para colaborar en la restauración de las plazas y las zonas peatonales, en su mantenimiento y en su vigilancia. La policía participó plenamente en los diagnósticos, incrementó su visibilidad y mejoró su forma de atender las demandas del público. Trabajando junto con las autoridades policiales, los ciudadanos recuperarán poco a poco la confianza en la policía, que sufrió durante la dictadura militar.

En el momento más álgido del proyecto llegaron a funcionar alrededor de 25 Mesas[17]. Las Mesas fueron organizadas por el proyecto pero, al mismo tiempo, algunas se instalaron espontáneamente, sin conocer el proyecto. El Intendente de Flores contó que la Mesa de su localidad fue una iniciativa propia de la comunidad que respondía a un aumento de inseguridad[18]. Las experiencias fueron diversas y su éxito, según las personas entrevistadas, dependía mucho de las siguientes condiciones:

[17] Según Eduardo Pirotto en su Informe (31-12 - 09) al Ministro Bonomi sobre el Programa 'Convivencia y Seguridad Ciudadana', 27 mesas quedaban instaladas en 2009 y 14 en proceso de conformarse.

[18] Ahora con la institucionalización de las mesas y los fondos destinados a ellas en el presupuesto nacional todas deben quedar unidas bajo el programa del Ministerio.

- Voluntad política de las autoridades locales;
- Recursos adecuados;
- Capacitación y capacidad de los funcionarios para sostener el proyecto a nivel local;
- Interés de los actores locales;
- Pequeños fondos para iniciativas locales.

Aunque en su origen muchas de estas Mesas tuvieron un germen comunitario y un carácter independiente, en la actualidad las Mesas existentes están interrelacionadas gracias a su institucionalización, incluida la financiación.

b. Mecanismos de control interno para promover la transparencia y la rendición de cuentas del servicio policial

El proyecto también se enmarcó en apoyo del diseño y la creación de un mecanismo de control interno dedicado a promover la transparencia y la rendición de cuentas del servicio policial. Para el efecto se creó la Dirección Nacional de Asuntos Internos (DNAI) de la policía[19] en el marco del fortalecimiento de la fiscalía de la policía.

Se realizaron visitas de un equipo técnico-político del Ministerio del Interior a Argentina, Brasil y Chile, donde se compartieron las experiencias regionales. También en Uruguay se realizó el "Primer Seminario sobre Policía de Asuntos Internos del MERCOSUR", que contó con la participación de expertos y jefes en la materia, y otro seminario sobre la experiencia de la policía británica. El proceso fue documentado por el Fiscal Letrado de la Policía con análisis y recomendaciones. Además, se brindó asistencia técnica para la elaboración de un anteproyecto de ley de creación de la DNAI.

c. Grupo de trabajo multipartidista y multidisciplinario constituido

Para generar espacios de debate y acuerdos que incluyesen las diversas posiciones políticas, disciplinarias y académicas y dotar de legitimidad a las acciones a desarrollar, se realizaron dos encuentros con representantes políticos de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria. Asimismo se realizaron reuniones con técnicos de diversos organismos del Estado (nacional y departamental) con el objetivo de identificar las principales líneas estratégicas para la elaboración de un plan nacional de seguridad ciudadana.

Conclusiones

Relevancia

Este segundo proyecto nace de la necesidad de consolidar y profundizar en los resultados positivos del proyecto DGTTF anteriormente descrito. Los aspectos y actividades específicas que se impulsaron desde el mismo son, pues, de relevancia, al estar íntimamente relacionadas con experiencias previas y temas de seguridad considerados como prioritarios. La flexibilidad que caracteriza a los fondos DGTTF hizo posible que no hubiera una desconexión entre actividades, facilitando la transición entre proyectos.

Innovación

A pesar de que históricamente, en Uruguay, los grupos comunitarios se organizaban en base a intereses locales, esta actividad se había perdido, en gran parte, desde el inicio de la dictadura militar. La introducción de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como parte de la política de gobernabilidad democrática, ha renovado la participación de la ciudadanía en sus comunidades; además, esta participación se ha logrado de forma integral con carácter interinstitucional. El debate de temas de seguridad de forma conjunta entre la comunidad, con representación de la Intendencia, del Ministerio del Interior, de la policía y de otras instituciones y los vecinos locales, es definitivamente innovadora en el contexto uruguayo. Además, las Mesas permitieron por primera vez la identificación y el debate público de temas anteriormente considerados muy delicados o de ámbito privado, como los derechos humanos, las cuestiones de género y la violencia doméstica.

El proyecto, por su asistencia técnica, también facilitó la elaboración de un anteproyecto de Ley para el diseño y creación de la DNAI. Con una separación de los Ministerios de Defensa e Interior, y la policía bajo mando civil, se logró fundar una oficina de control interno de la policía nacional dedicada a la transparencia del funcionamiento de este servicio.

Efectos catalíticos

El tema de debate público ha evolucionado en Uruguay, y la participación ciudadana está integrándose en múltiples ámbitos. La apertura política del gobierno uruguayo en la institucionalización de estos mecanismos de participación para garantizar la permanencia de los cambios partidarios de gobiernos, ha permitido una ampliación de participación democrática. Los fondos del DGTTF en momentos de apertura política apoyaron este proceso y fortalecieron el carácter catalítico de los proyectos financiados.

Cinco Mesas originales se incrementaron aproximadamente a veinticinco, y a pesar que muchas de ellas dejaron de funcionar, la institucionalización de las Mesas garantiza el futuro creciente de las mismas. Estos mismos foros públicos también han sido catalíticos al iniciar el debate en nuevas direcciones, recuperar espacios públicos, organizar actividades comunitarias y mejorar

[19] Ya existía la Fiscalía Letrada de la Policía, creada mediante la Ley N° 16.170 de 28/12/1990.

las relaciones entre la población, la policía y otras instituciones públicas.

La asistencia técnica brindada para el diseño de un anteproyecto de ley del DNAI fue catalítica en la promulgación de la misma ley y en su implementación. El proyecto del DGTTF también sentó las bases para el desarrollo de otros proyectos de asistencia al Ministerio del Interior y a la policía nacional por el PNUD, otras agencias del sistema de la ONU y la cooperación española, como seguimiento de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, capacitación de la policía nacional, desarrollo de una policía comunitaria, reforma del código procesal penal y un proyecto de reforma de las cárceles del país.

Eficacia

El proyecto alcanzó la mayor parte de los objetivos establecidos: se fortaleció un sistema de Mesas que había sido iniciado bajo el proyecto anterior y facilitó la participación ciudadana en las instituciones gubernamentales. A pesar de que varias Mesas individuales dejaron de funcionar, se estableció una política de Estado. También se contribuyó al diseño del anteproyecto de Ley para la creación de la DNAI, que se produjo después de la finalización del proyecto. Este proyecto fue determinante en la fundación y el apoyo del proceso de participación ciudadana en el tema de seguridad y de fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior y la policía nacional.

Eficiencia

El proyecto fue implementado de un modo eficiente, y con unos fondos relativamente reducidos y en el plazo de un año, logró ser un estímulo importante en el proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. El establecimiento y la consolidación de las mesas de convivencia se ejecutaron con un coste proporcionado y produjo una alta rentabilidad.

Sostenibilidad

El ritmo de avance en la promulgación de leyes previstas por el gobierno del Presidente Dr. Tabaré Vázquez – como la Ley de Inteligencia, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas – y la institucionalización de nuevas políticas disminuyó al final del primer período del Frente Amplio, a causa de la inminente campaña electoral. Sin embargo, con la segunda victoria del partido Frente Amplio (octubre de 2009), bajo el nuevo liderazgo del Señor José Mujica, el proceso democratizador del país cobró mayor fuerza. En agosto de 2010 se nombró un Director del programa de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el Ministerio del Interior, y se presentó el Presupuesto Nacional al Congreso de la República con fondos destinados al funcionamiento de las Mesas. La sostenibilidad de las Mesas se ha visto fortalecida enormemente con su institucionalización. El futuro de las Mesas será determinado por la voluntad no solo de políticos y funcionarios, sino también de los propios ciudadanos que van a evaluar si los beneficios de su participación merecen continuidad.

Lecciones Apredendidas y Recomendaciones

El contexto político de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país en que se desarrollaron estos dos proyectos fue un importante motivo de sus logros. Aunque la democracia había vuelto en 1985, aún faltaban debates participativos y reformas profundas en el tema de defensa y seguridad, así como una visión amplia sobre los derechos humanos y la seguridad humana. El PNUD, con fondos del DGTTF, ofreció financiación y legitimidad en un momento políticamente sensible a un proceso de reforma democrática en un país con pocos donantes. Se comprobó que una pequeña cantidad de fondos en un momento oportuno puede estimular un proceso importante para la consolidación de la democracia: y así fue en Uruguay.

La participación ciudadana fortalece la gobernabilidad democrática y también genera una mayor transparencia del proceso de reforma para las instituciones y las políticas de Estado. En el caso uruguayo, la participación conjunta en las Mesas ha contribuido al desarrollo de relaciones de confianza y a un mayor conocimiento de la actuación de la policía y otros funcionarios del Estado. Al mismo tiempo, es fundamental dotar a la policía de recursos suficientes para poder realizar su trabajo con un alto nivel de profesionalidad. Los recursos no solo incluyen la capacitación y los equipos necesarios, sino también un salario adecuado.

Otro factor de este momento histórico fue la elevada preocupación por la seguridad ciudadana. Existía, y sigue existiendo, una brecha entre la percepción de la inseguridad y la realidad en la que la delincuencia definitivamente ha aumentado, pero no en tal medida que merezca tanta preocupación. En comparación con otros países de la región, Uruguay no alcanza los mismos niveles delictivos. Una opinión generalizada entre los informantes es que los medios de comunicación con programas sensacionalistas han aumentado la percepción de inseguridad.

Con gran preocupación, varias personas nos informaron de un sentimiento creciente de miedo hacia la juventud, y una "demonización" de los jóvenes. Se ve a la juventud como responsable de la delincuencia en las calles, la violencia, la venta y consumo de drogas y la inseguridad en general. Algunas de las personas entrevistadas recomendaron una mayor acción punitiva y una reducción de la mayoría de edad para poder encarcelar a los jóvenes. Estas reacciones han suscitado una mayor consternación en otros sectores, y en palabras del Ministro de Educación y Cultura "cuando una sociedad tiene miedo de sus jóvenes, es una sociedad condenada". La misma persona manifestó que "hay mucha gente que critica a los jóvenes por abandonar la educación, pero en realidad somos nosotros los que estamos abandonándolos a ellos."

Algunas de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana han empezado a trabajar con los jóvenes, no solo organizando actividades para ellos en la comunidad sino también incorporándolos en las Mesas. Los propios jóvenes conocen bien su ambiente y sus problemas, y tienen mucho que ofrecer a su comunidad. Ya existen programas que contratan a jóvenes como promotores de salud para educar a otros jóvenes y a sus padres; sería importante ampliar la participación de los jóvenes en las Mesas de Convivencia y al mismo tiempo elevar su perfil positivo en la comunidad.

Recomendaciones:

- El PNUD está bien situado para prestar apoyo a estos procesos de fortalecimiento a la democracia y debe seguir fortaleciendo estos esfuerzos. Todavía está pendiente la promulgación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, la reglamentación de la Ley Marco de la Defensa Nacional y la Ley sobre Inteligencia del Estado. También está pendiente la reforma de la Ley Orgánica Policial, del Código Penal y del Código Procesal Penal. El PNUD debe seguir apoyando técnicamente el desarrollo de estos temas donde sea necesario, hasta lograr su promulgación e implementación;

- Aunque ya se ha reformado el concepto y el mandato de la defensa nacional, todavía hay necesidad de fortalecer la institución policial y la capacitación de los policías, según varios informantes. Si queremos que la policía se gane la confianza de la población y responda a las necesidades de la sociedad, tiene que ser una fuerza profesional. Además, es necesario que los policías reciban un salario adecuado sin que deban tener dos o tres empleos para sobrevivir, como han comentado algunos de los entrevistados de la situación actual;

- Es urgente que las Mesas de Convivencia y Seguridad

Ciudadana reciban el apoyo necesario para consolidarse a nivel nacional. Con su institucionalización existe la oportunidad de fortalecer su presencia y sus actuaciones. También hay que evitar que una falta de capacitación o de asistencia técnica perjudique su potencial de convertirse un foro *par excellence* para la participación democrática. Al mismo tiempo hay que impedir que la participación sea forzada ni vuelva a ser una mera extensión de la policía;

- Para fortalecer la democracia, promover una percepción pública más realista sobre la situación de seguridad y elevar el respeto hacia los jóvenes deben hacerse más esfuerzos para incluir a los medios de comunicación y a los jóvenes en las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La inclusión de ambos sectores también apoyará la búsqueda de soluciones a la delincuencia y otras formas de inseguridad pública. Sería positivo promover una campaña de publicidad sobre el trabajo de las mesas para crear un mayor conocimiento y un mayor apoyo de la población;

- El actual gobierno ha demostrado su voluntad de promover el respeto hacia los derechos humanos, por lo que ahora es el momento de apoyar los esfuerzos en este ámbito, especialmente el fortalecimiento de la igualdad de género en todos los ámbitos, y de multiplicar los esfuerzos necesarios para reducir el problema de la violencia doméstica.

Anexo I: Listado de personas entrevistadas

Ana Juanche, Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ)

Antonio Molpeceres, Director de País, PNUD

Armando Casteingdebat, Intendente Municipal de Flores

Carlos Luján, Consultor Nacional

Cristina Capi, Integrante del Equipo Técnico de las Mesas de Convivencia

Daniel Radio Presta, Diputado, Partido Independiente

Daisy Tourne, Diputada, Frente Amplio

Eduardo Bonomi, Ministro del Interior

Eduardo Piroto, Ex-Coordinador de Proyectos de Seguridad Ciudadana, PNUD

Efraín Olivera, SERPAJ

Eleonora Bianchi, Directora General del Departamento de Acondicionamiento Urbano, Intendencia Municipal de Montevideo

Gerardo Noto, Especialista de Programa en Gobernabilidad Democrática, Buró Regional para América Latina y el Caribe, PNUD

Héctor Digiacomo, Ex-Director de Asuntos Internos

Integrantes, Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Javier García, Diputado, Partido Nacional

Javier Miranda, Director de Derechos Humanos, Ministerio de Educación y Cultura

Jorge Vasquez, Subsecretario del Ministerio del Interior

José Amy, Diputado, Partido Colorado

José Bayardi, Diputado, Frente Amplio, Ex-Subsecretario de Defensa

Juan Faroppa, Ex-Subsecretario del Ministerio del Interior

Juan Rial, Consultor Nacional

Julián González, Académico

Luis Rosadilla, Ministro de Defensa

Marcos Carambula, Intendente de Canelones

Paula Veronelli, Analista de Programa, PNUD

Rafael Patternain, Gerente, Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior

Raúl Z. Guarino, Asesor de Seguridad del Intendente de Flores

Ricardo Ehrlic, Ministro de Educación y Cultura

Susan McDade, Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Virginia Varela, Analista de Programa, PNUD

Anexo II: Referencias bibliográficas

Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, 2006, *Informe Analítico - Desarrollo y resultados de las Mesas Temáticas de Debate sobre Ley de Defensa Nacional - Primera Fase (Junio – Septiembre 2006)*. Diciembre 2006.

Debate Nacional sobre Defensa – Insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional. Septiembre 2006.

Democratic Governance Thematic Trust Fund Mid-Term report 2006 - Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad, 0004377-00051195.

Documento de Consenso. Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, 2010.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Uruguay*. Londres, Reino Unido, Agosto 2010.

Eduardo Pirotto, *Informe ejecutivo realizado por el Equipo Técnico del Programa "Convivencia y Seguridad Ciudadana" del Ministerio del Interior (2008 – 2009)*.

Eduardo Pirotto, *Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (PPT)*. San Salvador, 2009.

Fernando Cafferata y Julieta Lenarduzzi, 2008, *Informe Nacional Uruguay - Estudio de la Seguridad Pública y de la Seguridad Privada*. OEA 2008.

Hans Mathieu y Paula Rodriguez Arredondo (editores). *Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Anuario 2009*. Fundación Friedrich Ebert. Bogotá. Programa de cooperación en seguridad regional. Ver artículo sobre Uruguay de autoría de Julián González Guyer.

Jaume Cubet et al, *Introducción al análisis de la seguridad ciudadana*. Universitat Oberta de Catalunya, PID_00149548.

Luis Morás E., 2008, *La Seguridad en tiempos de vecino alerta y ciudadano firme*, en Rafael Paternain y Rafael Sanseviero (Comps.), *Violencia, inseguridad y miedos en*

Uruguay,¿Qué tienen para decir los uruguayos?, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo.

PNUD, *Análisis Común de País*. 2005.

PNUD, 2006, *Annual Project Report - Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad - URU/06/M01*. Diciembre 2006.

PNUD, 2010, *Cuadernos para el Desarrollo Local, Diálogos por la Descentralización. Uruguay*, # 3. Marzo 2010. Descentralización y Desarrollo Local en Uruguay – Elementos para promover un debate público.

PNUD, *Debate Nacional Sobre Defensa Nacional*. 2007.

PNUD, 2006, *Documento de Proyecto "Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad"* 00043777 – 00051195. 2006.

PNUD, 2007, *Documento de Proyecto - "URU/07/0M01 - Apoyo al diseño e implementación de políticas en el sector de la seguridad".* Award ID: 00046585 - Project ID: 00055563. 2007.

PNUD, 2008, *Documento de Proyecto - URU/08/004 - Apoyo al proceso de reforma del Ministerio del Interior.* Award ID: 00050319, Project ID: 00062115. 2008.

PNUD, 2006, *Documento de Proyecto "Apoyo al Diseño de Políticas de Seguridad".* 2006.

PNUD, *Informe Anual del Proyecto - Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas en el Sector Seguridad (2007)*.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*.

Rafael Paternain, 2008, *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay*. PNUD 2008.

Rossana Casteglioni, 2010, *Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya.* Woodrow Wilson Centre Update on the Americas. Junio 2010.

Silvia Rodríguez y Laura Nalbarte, 2008, *Caracterización de la evolución del número de personas privadas de libertad* en Rafael Paternain y Rafael Sanseviero (Comps.), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay,¿Qué tienen para decir los uruguayos?,* Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo.

UNDP Human Development Report, 2005, *International Cooperation at a Crossroads: Aid, trade and security in an unequal World.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Buró Regional para América Latina y el Caribe
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
www.undp.org/latinamerica

Buró de Políticas de Desarrollo
Grupo de Gobernabilidad Democrática
304 East 45th Street, 10th Fl.
Nueva York, NY 10017

Centro de Oslo para la Gobernabilidad
Inkognitogata 37, 0256 Oslo, Noruega
www.undp.org/governance
www.undp.org/oslocentre

Abril 2011