

**CAMBIO E INNOVACION EN LA POLICIA
LATINOAMERICANA. UNA NUEVA MIRADA A LA
REFORMA POLICIAL**

Hugo Frühling

CONGRESO MUNDIAL DE CIENCIA POLITICA SANTIAGO 2009

INTRODUCCION

Existe creciente consenso en América Latina de que el cambio en las instituciones policiales debe dirigirse a asegurar la existencia de instituciones competentes en el terreno operativo cuya actuación y valores sean compatibles con los valores democráticos. Las policías deben jugar un rol central en el control del delito y la violencia y guiarse por principios de cercanía al ciudadano y de respeto a los derechos humanos. Durante la última década diversos académicos y organismos de la sociedad civil han propuesto una agenda de reformas policiales democráticas para América Latina. Estos esfuerzos han sido el producto de iniciativas desarrolladas por expertos en reforma policial y derechos humanos de América del Sur¹, de Estados Unidos y América Central², y por académicos de diversos países con experiencia gubernamental³. A estos esfuerzos se agrega el más reciente de la Comisión Nacional para la Reforma Policial de Venezuela, integrada por autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil que entregó a los poderes públicos y a la opinión pública el documento : “El modelo policial para Venezuela”.

Estas propuestas, siendo diferentes entre si comparten algunos aspectos centrales: en primer lugar, la necesidad que la policía latinoamericana se rija por una doctrina civil, que se exprese en respeto a la plena libertad de opinión de sus integrantes, y en el sometimiento de los policías a las directrices provenientes de la autoridad civil y a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. En segundo lugar, los diversos documentos con sus propios énfasis sustentan la necesidad de que los cambios policiales sean estructurales, esto es, que abarquen los más diversos aspectos referidos a la selección,

¹ Una de las primeras iniciativas en esta materia fue coordinada por este autor al interior del Centro de Estudios para el Desarrollo con apoyo de la Fundación Ford. El proyecto se inició en 1998 y se denominó Policía y Sociedad Democrática. Participaron en él entre otros: Azún Candina, Carlos Maldonado, Gino Costa, Carlos Basombrío, Manuel Piqueras, Elizabeth Sussekind, Julita Lemgruber, Gustavo Palmieri, Ricardo Gil Lavedra, Sergio Bitar, Marta Oyhanarte, Ana Sofía Schmidt de Oliveira e Ignacio Cano. Se produjeron diversos estudios y dos documentos en este plano: “Una agenda propositiva en materia policial para el Cono sur y la Región Andina de América Latina”, *Policía y Sociedad Democrática* No8 año 2 Santiago, 2001 e “Informe de la Comisión Internacional para la reforma policial en democracia. *Los cambios necesarios*”, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003.

² El año 2000 WOLA auspició el proyecto “Sociedad civil y seguridad ciudadana”, ejecutado por diversas organizaciones no gubernamentales de América Central y que se expresó en el informe, Rachel Neild, “Sustaining reform: Democratic policing in Central America”, WOLA, Washington DC, 2002.

³ José María Rico y Laura Chinchilla, Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas, Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, 2006. Carlos Basombrío Iglesias, *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*, Lima, IPESM y Konrad Adenauer Stiftung , 2005.

formación de policías, al control interno y externo de la conducta policial que transgrede las normas legales y reglamentarias, a la evaluación independiente de la gestión policial y por último, al fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Fuerza es reconocer que la influencia de estas propuestas ha sido limitada. La realidad de la última década es que se han producido variados intentos de reforma policial en el sentido indicado en la región, pero que los avances han sido disímiles. Existen policías como Carabineros de Chile, la Policía Nacional de Nicaragua, la Policía Militar de Sao Paulo y la colombiana que cuentan con niveles de apoyo importantes en su sociedad. Han experimentado progresos significativos en materia gerencial y de uso de la información para enfrentar la criminalidad. Sin embargo, buena parte de los otros países latinoamericanos enfrentan serias crisis en sus policías. Aún las mejores policías de la región tienen terreno que avanzar en materia de un modelo democrático de policía.

Esta realidad debe analizarse desde la perspectiva que en años recientes se han producido cambios significativos en las policías de los países democráticos desarrollados, que son consecuencia de las nuevas demandas de seguridad que enfrentan y de cambios económicos y sociales más generales. En contraste con ello es posible sostener que los sistemas policiales latinoamericanos que enfrentan desafíos iguales o más graves, han avanzado a través de reformas inorgánicas que en muchos casos se han paralizado o revertido a poco de iniciadas. Este trabajo describirá brevemente las transformaciones policiales más recientes en Europa y Norteamérica y los contrastará con la realidad policial de América Latina. Finalmente, se referirá a los nudos o aspectos centrales que requieren de resolución para hacer avanzar el estado de derecho y la modernización democrática de las policías en nuestra región.

TRES TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA ORGANIZACIÓN POLICIAL MODERNA

En términos muy generales la última década ha sido escenario de transformaciones importantes que hacen converger modelos policiales muy diferenciados y de amplia influencia en el mundo: el modelo policial anglosajón , altamente descentralizado, en que la policía dependía históricamente de las autoridades locales y proclamaba que actuaba con el consenso de la comunidad a la que servía y el modelo policial continental, basado en la experiencia francesa en el que las policías con fuertes rasgos

militares dependen del gobierno central y actúan en obediencia al Estado y a la ley, pero con menor contacto con las comunidades locales. La tendencia de las últimas décadas se dirige a una relativa convergencia que se basa en tres aspectos centrales: el primero, la disolución relativa de las fronteras funcionales entre el campo de la acción preventiva y la investigación criminal y la evolución hacia la descentralización de la acción policial caracterizada porque la o las policías actúan más como servicios para la ciudadanía que como fuerzas que aplican la ley de manera coercitiva. Un segundo aspecto central se refiere a la diversificación de los mecanismos de supervisión a los que se encuentran sujetos los policías y las policías como institución. En todo el mundo las policías rinden culto (a veces sólo verbalmente) al concepto de “accountability”. Las policías se hacen responsables por el uso de la fuerza contra civiles, pero también por la eficiencia con la que responden a las demandas ciudadanas⁴. Un tercer aspecto y final es que las tácticas policiales para enfrentar delitos e incidentes violentos se nutren crecientemente de estudios criminológicos y experiencias internacionales en materia de buenas prácticas policiales, las que muchas veces han sido sustentadas en evaluaciones experimentales.

La organización policial se estructura en torno a servicios más que en torno a unidades que cumplen funciones excluyentes

Tradicionalmente la policía se estructuraba en torno a funciones de cierta rigidez, cada una de las cuales era asumida por una unidad técnica diferente dependiente del nivel operativo: así, existía (aún existe en muchas policías) la función de seguridad pública o de patrullaje preventivo, la de policía judicial a cargo de la investigación de delitos, la de control de tránsito, la de control de eventos multitudinarios, o fuerzas especiales. En algunos países, la distinción entre funciones de seguridad pública propiamente tales y de investigación criminal llevó a la existencia de organizaciones policiales totalmente diferenciadas. Es el caso en América Latina de Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica, Venezuela, donde se distinguen policías con funciones judiciales, de policías que patrullan las calles en uniforme. En la actualidad la operación policial se organiza más bien en torno a servicios. La definición de los servicios distingue entre seguridad local o servicios a la población, control del crimen organizado y terrorismo, control de multitudes, entre otros.

⁴ Christopher Stone, “Tracing police accountability in theory and practice”, *Theoretical Criminology* 2007 11(2): 245-259.

En torno a dichos servicios confluye hoy día una acción policial de tipo comprensiva que no corresponde a unidades policiales de tipo funcional diferenciadas claramente entre si. El caso típico es el de la seguridad local. La función de investigación de delitos de menor gravedad y que ocurren en el espacio público corresponde ahora a personal uniformado asignado a las estaciones de policía. Desde ellas se realiza toda la tarea investigativa, preventiva y de control del tránsito local. Las estaciones de policía cuentan hoy con mayores recursos y autoridad que en el pasado y llevan a cabo planes de acercamiento y colaboración con otras agencias públicas y con la comunidad.⁵ En los casos de Francia y Bélgica, la actuación policial a nivel local se coordina con los alcaldes y con otras agencias públicas a partir de planes locales que fijan obligaciones recíprocas entre los participantes, formalizados a través de convenios de seguridad . Un país de tradiciones centralistas como Francia ha visto crecer en años recientes las policías municipales.⁶

De manera paralela a este énfasis en una actuación descentralizada que deja de estar centrada en unidades que monopolizan funciones específicas, el nuevo paradigma policial prevaleciente en Europa y Norteamérica entiende a la policía como un servicio de atención a necesidades públicas. Ello implica reconocer la necesidad de mejorar el servicio otorgado al ciudadano, de prestar especial atención a sus preocupaciones y de poner especial énfasis en actuaciones de tipo preventivo que minimizan la comisión de hechos violentos.

La transición hacia la descentralización no es, sin embargo, la única tendencia presente en la última década en los países a los que nos referimos. La prevención e investigación de la ocurrencia de delitos de gran gravedad, ya porque involucran al crimen organizado o porque atentan contra la seguridad nacional sigue a cargo de unidades de alta especialización a nivel central, o como en el caso alemán a nivel regional. Esto quiere decir, que la tendencia hacia la descentralización tiene matices y se ve acompañada de la centralización en el tratamiento del terrorismo, tráfico de estupefacientes, lavado de dinero, etc.

⁵ Dominique Wisler, "New trends in policing in Western Europe: The challenges for Bosnia and Herzegovina" Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Working Paper No135, 2005.

⁶ Ver

La concepción de la policía como un servicio a los ciudadanos trae consigo que, de forma paralela se pongan en funcionamiento los más diversos mecanismos de supervisión del accionar policial.

Fortalecimiento de la supervisión de las policías y diversificación de los mecanismos de supervisión

Las policías, tal como lo indica Christopher Stone deben rendir cuentas como nunca antes cuando utilizan fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones.⁷ Ello no quiere decir, ni por un minuto que los incidentes de represión ilegal hayan disminuido radicalmente, o que las policías se someten gustosamente a mecanismos de control externos a ellas. El incremento de los mecanismos de supervisión externos a la policía parece indicar una pérdida de confianza pública en que la policía pueda investigar hechos ilegales cometidos por sus integrantes, lo que ha llevado al diseño de mecanismos externos a la organización policial.

En Sudáfrica, Inglaterra e Irlanda del Norte se han creado en años recientes agencias independientes de la policía que investigan quejas de cierta gravedad contra policías. La situación actual constituye un cambio radical con respecto de la situación prevaleciente hasta 1960, en que las quejas del público por la conducta policial eran procesadas e investigadas internamente por la propia policía.⁸ Más importante aún es el hecho que la evolución de los sistemas de supervisión se dirige hacia la formación de estructuras de supervisión sistémicas, que incluyen al gobierno, a unidades de asuntos internos, al nombramiento de Auditores especiales para la policía, como existen en Irlanda del Norte y Brasil, y a la puesta en marcha de comisiones investigadoras especiales del Congreso en casos de especial impacto público.⁹

En el terreno de las funciones operativas de la policía la evolución de las últimas décadas asigna a los jefes de policía la función de comandar a la organización con

⁷ Christopher Stone, op. Cit., 245

⁸ Mary Seneviratne, "Policing the police in the United Kingdom", *Policing & Society* 2004 14 (4):329-347

⁹ Una excelente sistematización de diversos mecanismos de supervisión en la experiencia internacional, se encuentra en Robert Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, Ciudad de México, CIDE e INSYDE, 2005

relativa autonomía operativa e inmunidad frente a la interferencia política, aunque a la vez se reconoce a las autoridades políticas fuertes facultades de dirección, orientación de las metas del servicio policial y atribuciones en materia de la supervisión respecto de la eficiencia y eficacia de las policías. El caso de Inglaterra y Gales es paradigmático en esta materia. A contar de 1964 el gobierno de las policías correspondió a tres actores: la dirección y control de cada policía correspondía a su oficial director, asegurar el mantenimiento de una policía adecuada correspondía a la autoridad local correspondiente y la promoción de la eficiencia del servicio policial correspondía al Ministerio del Interior (Home Office) al que se le concedieron un conjunto de atribuciones a ese efecto. Estas incluían el control sobre la calidad de equipamiento utilizado por cada policía, y la posibilidad de retener el traspaso de financiamiento a aquellas policías que no cumplieran con las metas de calidad establecidas por la Inspección de Policía dependiente del Home Office.¹⁰

En 1984, se agregó al sistema de gobierno policial la obligación de los jefes policiales de consultar al público respecto del accionar policial en su área, mediante el establecimiento de comités consultivos. Esta atención a la opinión de los residentes locales fue complementada mediante un conjunto de disposiciones que buscaban establecer el gobierno de la policía a través de objetivos establecidos mediante metas fijadas por el Home Office, cuyo cumplimiento podía ser seguido a través de indicadores de gestión. En 1994 the Police and Magistrates' Courts Act introdujo nuevos cambios en el gobierno de los servicios policiales facultando al Ministro del Interior a establecer metas nacionales para la policía acompañadas de indicadores de gestión que permitieran evaluar su cumplimiento. La nueva norma jurídica expandió a su vez las atribuciones de la Inspectoría de la Policía en su permanente revisión del funcionamiento de los servicios policiales.¹¹

En suma, la supervisión ejercida por la autoridad política excluye acciones que pudieran implicar la politización de la fuerza policial, pero permite ejercer control administrativo sobre la policía, establecer sus prioridades en materia de organización, administración y operación y examinar y auditar de manera continua el cumplimiento de

¹⁰ Peter Joyce, "The governance of the police in England and Wales 1964-1998", *Police Practice and Research*, 2001 2(4): 315-344

¹¹ *Ibid.*, 332- 337

tales objetivos.

Finalmente, la actuación policial se nutre de manera creciente de la experimentación respecto de aquellas tácticas policiales que tienen mejor resultado. La investigación criminológica nutre la actuación policial y determina importantes similitudes en el accionar policial a nivel internacional.

Evaluación del accionar de la policía y difusión y aplicación de las mejores prácticas policiales

En años recientes la provisión de servicios policiales se ha visto radicalmente transformada por el impacto de prácticas policiales debidamente documentadas y que aparentan haber tenido éxito en otros países. Ello tiene impacto sobre el diseño de los servicios policiales, y constituye un incentivo para la constante innovación de los programas o proyectos en ejecución.

El vuelco hacia la descentralización de los servicios policiales y la atención al cliente ha puesto en el centro del accionar policial la atención a los niveles de temor de la población. La Asociación de Jefes de Policía y la Unidad de Estándares Policiales del Ministerio del Interior del Reino Unido han promovido el concepto de “aseguramiento a través de la acción policial (“reassurance policing”) que busca que policías y auxiliares de la policía trabajen con el público a nivel de vecindarios identificando señales de tipo físico o social que inducen importantes niveles de inseguridad subjetiva.¹²

El impacto de los experimentos realizados respecto de puntos calientes (hot spots) y el impacto del patrullaje policial intermitente y no predecible han impulsado a diversas policías a modificar los criterios utilizados para desplegar a su personal en el territorio y los tiempos de permanencia en aquellos sitios que consultan mayores niveles de delincuencia. Investigaciones relativamente recientes han puesto en duda que las detenciones tengan siempre un efecto sobre los niveles delictuales. Asimismo, han puesto en evidencia que el uso de estrategias de resolución de problemas pueden incidir

¹² Nigel Fielding & Martin Innes, “Reassurance policing, community policing and measuring police performance”, *Policing & Society* 2006 16(2):127- 145

positivamente en la prevención de ciertos hechos delictuales.¹³ Esta metodología de acción, trasladada desde el campo de la salud pública permite orientar el accionar policial hacia el control de factores de riesgo.¹⁴

El punto es, naturalmente, que la movilización de la policía hacia intervenciones que buscan enfrentar patrones de actividad criminal tiene costos alternativos en términos de no poder realizar aquello que el público puede esperar de la institución. Si se sigue la estrategia de concentrar recursos humanos en hot spots o atendiendo padrones de criminalidad, es posible que ello afecte la presencia del personal policial que atiende a sectores donde la presencia criminal es más baja. La puesta en práctica de políticas modernas y reflexivas en materia de resolución de problemas es probable que desvíe a la policía del patrullaje preventivo y que disminuya las detenciones policiales. Todo ello significa tomar decisiones que afectan la estructura de la policía, su despliegue territorial y el tipo de actividades que el ciudadano promedio piensa que la policía debe estar realizando. La capacidad que tiene la policía para focalizar su acción en tácticas prometedoras depende de su flexibilidad y capacidad como institución para adaptarse al cambio.

Por otra parte, la innovación en materia de tácticas policiales requiere de constante experimentación y de seguimiento riguroso de procesos y resultados. Ello pone a prueba los planes y tácticas en ejecución sometiéndolos a test empíricos, lo que se traduce en la evaluación independiente de programas, políticas y prácticas. El movimiento que busca introducir la evaluación sistemática al accionar policial forma parte de un esfuerzo amplio por utilizar métodos de investigación empíricos al servicio de políticas públicas.

¹⁵ La posibilidad de utilizar métodos de investigación empíricos para incentivar la innovación policial requiere de recursos muchas veces no disponibles y de policías abiertas a la innovación y al intercambio con investigadores sociales que pueden diseñar y ejecutar esas evaluaciones. Es muy posible que esa posibilidad exista tan sólo en aquellos países de América latina cuyas policías han avanzado más en su modernización

¹³ Herman Goldstein, "Improving policing: A problem-oriented approach", *Crime and Delinquency* 1979 25 : 236-258

¹⁴ Lawrence W. Sherman, "The police", en James Q. Wilson y Joan Petersilia, *Crime, San Francisco, Institute for Contemporary Studies*, 1995, 327-348.

¹⁵ Brandon C. Welsh, "Evidence-based policing for crime prevention", en David Weisburd y Anthony Braga Editors, *Police innovation. Contrasting perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 305-321.

institucional y que cuentan con mayor desarrollo relativo en el campo de los estudios sobre policía.

Al plantearnos la posibilidad de que la policía de América Latina avance en la dirección de constituirse en una institución flexible e innovadora surgen muchas preguntas: ¿ las policías de América Latina han transformado su arquitectura institucional y se dirigen a proporcionar servicios más que a cumplir funciones rígidamente definidas como solía ser el caso? Una pregunta similar podría referirse a la creciente expansión del concepto de accountability en materia policial. ¿Existe en América Latina el consenso social y político y la disposición policial a aceptar someterse a un concepto estructural y sistémico de accountability? ¿Cuales son en definitiva los obstáculos que enfrenta la transición hacia instituciones policiales democráticas e innovadoras en América Latina? Parte de la respuesta puede encontrarse en la descripción de algunos rasgos centrales de la policía en América Latina.

LA POLICIA EN AMERICA LATINA

La arquitectura actual y los valores prevalecientes en las policías latinoamericanas deben mucho a los regímenes autoritarios civiles o militares que dominaron la región desde fines de 1960 hasta la década de los ochenta en la región. Las excepciones a esa situación se concentran en Costa Rica, Venezuela y posiblemente Colombia, donde persistió un régimen civil y democrático, aunque con alta prevalencia de violencia política y del crimen organizado. Durante ese período las policías estatales brasileñas pasaron a depender de las autoridades militares y ello sólo cambió con la transición a un régimen civil democrático en 1985¹⁶. Sin embargo, aún hoy, de acuerdo con lo establecido por el artículo 144 de la Constitución Federal las policías militares de cada estado constituyen fuerza “auxiliar y reserva del ejército”. En los años del régimen militar el General Director de Carabineros de Chile formaba parte de la Junta Militar, lo que identificaba fuertemente al conjunto de la institución con las acciones del gobierno de Augusto Pinochet.¹⁷ Cabe indicar que en buena parte de América Central la policía

¹⁶ Saima Hussain, “Na guerra, que morre nao é inocente” Human Rights implementation, policing, and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil, Ph.D. dissertation, Netherlands School of Human Rights Research, Utrecht University, 2007,pg. 53.

¹⁷ Hugo Frühling, “Carabineros y consolidación democrática en Chile”, en *Pena y Estado* año 3 No3: 81-116.

dependía directamente de las Fuerzas Armadas, o como sucedía en Nicaragua hasta la revolución Sandinista y en Panamá hasta la invasión de Estados Unidos en 1989, las funciones policiales eran efectuadas por una Guardia Nacional que también operaba como ejército.

Este aspecto de influencia histórica tiene peso hasta el día de hoy, y si bien en muchos países se han producido reformas legales y culturales importantes al interior de las policías, en otros subsisten aspectos institucionales y de la subcultura interna que dificultan el cambio. Entre ellos, la existencia de jerarquías de grados excesivamente rígidas y diferenciadas que afectan las relaciones al interior del cuerpo policial y que también debilitan la calidad del servicio otorgado al público por el personal en la calle. También, la enorme importancia otorgada al mando centralizado al interior de la policía, lo que dificulta el establecimiento de una supervisión externa al cuerpo policial. Como veremos más adelante, aquí no proponemos reemplazar a las policías de carácter militar por estructuras civiles. Existe relativo acuerdo en diversos países que las policías militarizadas exhiben mayor disciplina y mejor control sobre la conducta de sus miembros que sus equivalentes civiles de los mismos países. Sostenemos si, que al caracterizar a las policías de América Latina hoy debemos atender a este aspecto histórico y que éste influye en la disposición policial a avanzar hacia mayores niveles de innovación y cambio.

Un panorama preciso de la realidad policial latinoamericana debe considerar que más allá de rasgos similares, existen también muy diferentes realidades institucionales y sociales. A objeto de establecer tanto aspectos comunes como diferentes y como ellos inciden en la disposición al cambio policial democrático, a continuación nos referiremos al modelo de organización policial que predomina en la región, a la estructura interna y a la formación policial, a la cooperación y coordinación entre las diversas policías existentes en países que cuentan con pluralidad de policías dependientes de diversos niveles de la administración, y a los niveles de apoyo ciudadano que reciben las policías.

El modelo de organización policial

La organización y actuación policiales están reguladas en los estados latinoamericanos por medio de las leyes orgánicas de la policía. En Perú, Brasil, Chile, Colombia, El

Salvador, se encuentran normas de organización policial en la propia Constitución. En todos los países latinoamericanos se reconoce la existencia de alguna fuerza policial de carácter civil. De hecho, a partir de los años 90 se han realizado esfuerzos en diversos países para desmilitarizar a la policía. Sin embargo, en Colombia y Chile las policías dependen del Ministerio de Defensa, en cada estado de Brasil existe una policía preventiva de marcado carácter militar, en Perú la policía mantiene formas de organización y grados jerárquicos equivalentes a los militares, y la mayor parte de las policías estatales de Venezuela se educa bajo la doctrina y el mando militar ¹⁸.

Por otra parte y como ya se dijo, la policía constituyó un actor importante bajo los regímenes de fuerza y militares que imperaron en la región durante las últimas décadas del siglo XX. De allí que con independencia de su carácter militar o civil, la mayor parte de las policías de la región se vieron influidas por esa experiencia. Aún en el caso de América Central donde se crearon durante los años 90 nuevas policías civiles, un número importante de los miembros de las nuevas instituciones provenían de la policía anterior. Ello incide, sin duda, en que el avance hacia la desmilitarización y hacia la supervisión externa de la policía encuentre frecuentes resistencias ideológicas de parte del personal policial. Ocasionalmente, es ese mismo personal el que expone visiones críticas respecto de los programas de acercamiento a la comunidad que implican fortalecer la rendición de cuentas de los policías respecto de las comunidades con las cuales trabajan.¹⁹

Cabe indicar que a pesar de que en teoría se ha producido en años recientes una creciente separación entre funciones militares y civiles, existen variadas e importantes excepciones a esa regla. En Colombia, la policía ha venido asumiendo un rol cada vez mayor en los planes estratégicos de seguridad nacional, en relación con la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. El papel de la policía se supedita a la estrategia en contra de la insurgencia, destinada a consolidar el control del Estado sobre importantes porciones del territorio nacional.²⁰ Ello produce confusión al interior de la policía. Una

¹⁸ Ezequiel Malarino, “Un resumen comparativo”, en Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colombar y Richard Vogler, *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Max-Planck y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, 583-587.

¹⁹ Saima Husain, op. Cit., 140-147.

²⁰ María Victoria Llorente, “Desmilitarización en tiempos de guerra” presentado a la Conferencia Redes 2003, organizada por el Center for Hemispheric Studies, Santiago, Octubre 28-30 de 2003.

Comisión de expertos nombrada por decreto por el Presidente recomendó el año 2003 darle “identidad policial” a los programas de formación. Sin embargo, dado el rol que cumple la policía en las zonas en conflicto con la guerrilla, los directivos institucionales enfrentan la disyuntiva de formar a esos policías que cumplen funciones militares, o a aquellos que se desempeñarán en funciones propias de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades del país.²¹ Por otra parte, la percepción de ineficiencia policial para enfrentar los niveles extremos de violencia alcanzados en determinados países ha llevado a un creciente involucramiento de militares en funciones policiales. En México un fuerte número de policías militares cumple funciones de policía civil²². En Guatemala los militares realizan patrullajes conjuntos con la policía. A su vez, en Brasil, se ha producido la intervención de militares en Rio de Janeiro a fin de enfrentar las olas de violencia que afectan a la ciudad. Estas intervenciones militares pueden responder a las debilidades de la policía. En los hechos, sin embargo, no contribuyen a fortalecer la opción por modernizar y reformar a la policía. Tampoco favorecen la especialización de la policía como una institución radicalmente separada de la función militar.

La estructura interna y la formación policial

La organización interna de aquellas policías de carácter militar tiende a ser similar en la región. Los aspirantes a oficiales ingresan a escuelas especiales para oficiales donde se les entrena para constituirse en integrantes plenos de la corporación policial y a comandar y dirigir a suboficiales y soldados. La relación entre oficiales y subordinados tiende a seguir el modelo militar en el cual se basan y son muy jerárquicas. La observación realizada en diversos países indica que en los hechos los niveles de rigidez de la relación son diferentes aún en países que cuentan con policías militares. Ello puede deberse a elementos de la cultura interna, o a la percepción de cercanía o distancia prevaleciente respecto de clases sociales distintas. Es posible especular que en países donde existe mayor distancia social, ésta influirá en las relaciones jerárquicas al interior de la policía, ya que generalmente el personal subordinado cuenta con niveles sociales y educacionales más bajos que el cuerpo de oficiales.

²¹ Pablo Casas Dupuy, “Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana”, en Pablo Casas Dupuy, Angela Rivas Gamboa, Paola González Cepero y Hugo Acero Velásquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005, 64.*

²² Ezequiel Malarino, op. Cit., pg. 586

La formación de soldados o personal raso y de suboficiales que patrullan los espacios públicos es en general de corta duración. De acuerdo con los países y la necesidad de formar rápidamente nuevos policías, esta formación puede durar entre cuatro y nueve meses. En contraste, la formación de oficiales tiende a ser excesivamente larga (cuatro años en Chile y cinco, incluyendo la práctica en Perú), en lo que incide el interés de las policías y de sus integrantes por homologar los estudios policiales a los de carácter universitario. En algunos países los aspirantes a oficiales cursan paralelamente dos carreras: a la vez que avanzan para obtener el grado policial, aprueban créditos conducentes al título de abogado o de especialista en administración, según el caso.

El personal de suboficiales reclutado en los años ochenta y noventa en diversos países de la región frecuentemente carecía de una licencia secundaria, por lo que no cuenta muchas veces con las destrezas requeridas para participar activamente en programas policiales de tipo innovador. Existen estudios que demuestran que ese personal que patrulla las calles tiene una imagen marcada respecto de las características que tienen los sospechosos que podrían ser peligrosos.²³ Ello debilita su convicción que el mejoramiento de las relaciones con la comunidad pueda contribuir a una estrategia de reducción del delito. Entrevistas realizadas a policías de menor rango revela precisamente esa opinión.²⁴ Una encuesta realizada a oficiales y suboficiales de policía de la Policía Militar de Sao Paulo revela que 34.4% de los oficiales de la Policía Militar encuestados expresaron que el programa de policía comunitaria era más efectivo para enfrentar al delito que las operaciones policiales de tipo tradicional. Sin embargo, sólo el 17.8% de los suboficiales expresó la misma opinión.²⁵

La formación policial tiende a ser excesivamente teórica, con énfasis predominante en aspectos legales, lo que es complementado por formación física y adiestramiento militar. No se puede generalizar, ya que la situación de los diversos países es diferente, pero muchos de ellos se ven afectados por deficiencias bastante serias: los problemas encontrados van desde la inexistencia de criterios objetivos para realizar la selección de

²³ Silvia Ramos y Barbara Musumeci, "Elemento suspeito. Abordagen policial e discriminacao na cidade do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro, Civilizacao Brasileira y CESEC, 2005

²⁴ SAIMA HUSAIN, op. cit., pgs. 140-142.

²⁵ Tulio Kahn, "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo", en *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*, editores Hugo Frühling y Azun Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004, 214.

nuevos reclutas, o para determinar quienes asistirán a cursos de especialización, a mallas curriculares excesivamente teóricas, a un plantel docente compuesto mayoritariamente por ex policías que carecen de vocación docente, y que se rehusa a proponer ejercicios prácticos a los alumnos a fin de que éstos apliquen los conocimientos aprendidos. Es también frecuente que los aspirantes a policías sean sacados de las academias a fin de cumplir funciones prácticas en la calle debido a escasez de personal policial para llevarlas a cabo.²⁶ Cabe agregar a lo anterior que algunas policías carecen de una práctica policial debidamente supervisada al terminar los estudios realizados en la Academia policial, y cuando existe, los policías no perciben su utilidad.²⁷

Estudios respecto de las percepciones de los propios policías de menor graduación dan cuenta de que sus condiciones salariales y de trabajo son muy desmedradas, lo que agrega un elemento explicativo adicional a su falta de entusiasmo por prácticas policiales más innovadoras. Uildriks y Tello mencionan que los integrantes de la policía preventiva y judicial de Ciudad de México que entrevistaron consideran que el agotamiento causado por largas horas de trabajo constituye uno de los tres problemas principales que los afectan. Casi un 41 por ciento de los integrantes de la policía judicial que entrevistaron mencionan ese factor, mientras que un 24 por ciento de los policías preventivos encuestados está de acuerdo.²⁸ El agotamiento aludido se ve acentuado por el hecho de que un amplio porcentaje de policías trabaja en un segundo empleo como guardia privado en sus días de descanso, a pesar de existir una prohibición formal de hacerlo.²⁹

Cooperación y coordinación entre policías dependientes de diversos niveles administrativos

En América Latina existen países que cuentan con una policía única y dependiente del

²⁶ Un análisis crítico de la formación policial en Guatemala puede encontrarse en Misión de Verificación para Guatemala, “Policía Nacional Civil. Tres aspectos estratégicos: Formación, capacidad de investigación y presupuesto,” Ciudad de Guatemala, 2003, 5-12.

²⁷ Ver comentarios sobre la formación policial en México en Niels Uildriks y Nelia Tello, *Mexican Police Reforms and Human Rights. Past Approaches, Policing in Crisis and Viable Alternatives*, mimeo, 2006, .

²⁸ NIELS UILDRIKS and NELIA TELLO, op. Cit..

²⁹ El Plan de Gobierno que en materia de seguridad pública se preparó para su aplicación bajo el gobierno del presidente Lula da Silva en Brasil se refiere expresamente a la gran cantidad de policías que ejerce funciones extra para completar su ingreso en razón de los bajos salarios. Ver Plan Nacional de Seguridad Pública, Porto Alegre, Instituto Ciudadanía, 2002, 39. En www.iciudadania.org.br

gobierno central como es el caso de Perú, Guatemala, El Salvador entre otros, sistemas de policía plurales y centralizados como ocurre en Chile, donde existen dos policías nacionales dependientes del Ejecutivo y otros sistemas con grados variables de descentralización. Los países federales como Brasil y Argentina cuentan con a lo menos una policía por estado o provincia, mientras que México y Venezuela se caracterizan por tener un sistema con elevados niveles de fragmentación. La policía mexicana, por ejemplo, está organizada bajo dependencia federal, estatal (31 estados y el Distrito Federal), y municipal (son 2430 municipios). Por mandato constitucional cada uno de estos niveles cuenta con la función de seguridad pública.³⁰ Todos pueden eventualmente crear policías. La función de policía preventiva existe a nivel federal, estatal y municipal, mientras que la función investigativa de delitos sólo se lleva a cabo por la policía judicial a nivel federal y estadual.

El incremento de la criminalidad violenta ha hecho que algunos municipios de ciudades importantes asuman tareas de seguridad pública. En el caso de Brasil, los gobiernos municipales han creado Guardias Municipales cuya función podría ser complementaria a la que efectúan las policías estaduais. Los expertos en policía tienden a asignarle un valor relativo a dichas Guardias, al constatar que carecen en términos generales de la debida solidez institucional, capacitación, atribuciones legales y eficiencia que serían necesarias para el cumplimiento de su función.³¹ En la actualidad la coordinación entre las policías estaduais y las municipales sería imposible debido a que las Guardias carecen de identidad institucional que podría ser la base de su autoestima y en muchos casos carecen de jerarquías, cadenas de mando y gestión adecuada de la información.³²

En el caso colombiano el año 1993 el gobierno inició una reforma de la policía única, la Policía Nacional, buscando entre muchos otros objetivos que ésta descentralizara su acción estableciendo relaciones constructivas con las autoridades locales. La policía carecía de esas relaciones con las autoridades civiles en el ámbito local, ya que el personal policial que prestaba servicio en esos municipios dependía de sus mandos a nivel nacional. La Ley 62 de 1993 y el Decreto 2203 del mismo año creó los Comandos

³⁰ Ernesto López Portillo, "El caso México", en Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomber y Richard Vogler, op.cit., p. 398.

³¹ Luiz Eduardo Soares, "Seguranca municipal no Brasil – sugestoos para uma agenda mínima", en Joao Trajano Sento-Sé organizador, *Prevencao da Violencia. O papel das cidades*, Rio de Janeiro, Editora Civilizacao Brasileira, 2005, 36.

³² Plan Nacional de Seguridad Pública, op. Cit., 61-64.

Municipales, lo que permitía mayor compenetración entre los alcaldes y la policía. La ley reconocía a los alcaldes poderes de policía, estableciendo que el Alcalde era responsable de seguridad pública en su municipio. El año 1997 mediante el Decreto 2158 se realizaron una serie de reformas que echaban pie atrás en las reformas aprobadas en 1993. Si bien se mantuvo la entrega de atribuciones en materia de seguridad pública a los alcaldes, se eliminó la figura de los Comandantes municipales. Ello constituyó una limitación en el proceso de descentralización policial puesto que la relación de la autoridad local se establece con Comandantes de Departamento que actúan a nivel regional relacionándose con diversos alcaldes. Salvo lo sucedido en las grandes ciudades del país, ello debilitó la supervisión que los alcaldes podrían ejercer respecto de los resultados del accionar policial.³³

Los países con una pluralidad de fuerzas policiales dependientes de diversos niveles administrativos enfrentan un serio problema de coordinación producto muchas veces de la falta de normas específicas que establezcan obligaciones de cooperación entre ellas y de su profunda heterogeneidad, lo que limita el interés por compartir información. En el caso mexicano en 1994 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública encabezado por el Secretario de Seguridad Pública Federal. De él depende la Academia Nacional de Seguridad Pública que tenía a su cargo la evaluación y certificación de los policías. La información respecto del resultado de dicho proceso es muy escasa y no resulta posible establecer que efecto positivo ha tenido respecto de la calidad del accionar policial.³⁴ Un diagnóstico oficial sobre la policía mexicana da cuenta de los diferentes requisitos educativos exigidos para sus miembros en distintas policías y sostiene que la escolarización y la profesionalización policiales son una política reciente. Que de las 58 instituciones de capacitación policial, sólo 17 establecen requisitos mínimos educacionales para entrar a la policía.³⁵ Además, alrededor de un 55% de los policías mexicanos no superan la educación primaria completa. Los sueldos que percibe la policía judicial son notoriamente mayores que los que recibe un policía preventivo³⁶.

En Venezuela se creó el año 2001 un Consejo de Seguridad Ciudadana con el objeto de regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias

³³ Pablo Casas Dupuy, op. Cit., 33-35.

³⁴ Ernesto López Portillo, 402.

³⁵ Ibid., 404

³⁶ Ibid., 395

concurrentes y cooperación recíproca. Sin embargo, la situación crítica del sistema policial del país y los problemas de coordinación que enfrenta llevaron a crear una Comisión Nacional de Reforma Policial con el objeto de preparar una propuesta al respecto³⁷.

En países federales como Brasil, Argentina, y Mexico, la calidad de las diversas policías es extremadamente heterogénea. Un análisis reciente sobre la reforma policial en Brasil plantea que por ejemplo el nivel educacional de los policías es muy diverso entre las diversas fuerzas estatales de Brasil. El número de horas de estudio requeridas para los aspirantes policiales también es bastante diferente. Mientras que los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Bahía deben cursar 6,105 horas de cursos, los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Rio Grande do Norte deben cursar sólo 3,000 horas de cursos para finalizar sus estudios.³⁸ Las diferencias de salario entre las policías estatales son también considerables. São Paulo, el estado con el costo de vida más alto de la Unión, paga un salario relativamente bajo a sus policías.³⁹

La realidad descrita indica que en muchos países latinoamericanos persisten policías estructuradas en torno a funciones y no a servicios. Las policías investigativas se diferencian de las que tienen funciones preventivas y en el caso de México dependen de niveles administrativos de gobierno diferentes. La policía investigativa depende del nivel estatal, mientras que las policías preventivas pueden depender del nivel estatal o municipal. El caso colombiano ilustra que la descentralización a nivel local de las policías centralizadas constituye todavía un problema en América Latina, debido a que ello se percibe al interior de algunas policías como un debilitamiento del mando único policial. Por otra parte, allí donde existe una pluralidad de policías dependientes de diversos niveles administrativos se constata gran heterogeneidad en la calidad profesional de las policías y en su nivel de probidad. En consecuencia, las posibilidades de coordinación y de colaboración entre el nivel federal, estatal y local se ven seriamente dañadas. A ello se agrega la falta de una política nacional coherente que

³⁷ La Comisión fue creada por resolución gubernativa e inició sus funciones en Abril del 2006, presidida por el Ministro de Interior y Justicia, pero compuesta por un amplio espectro de autoridades políticas, de expertos y representantes de organismos no gubernamentales. Entregó su informe en Enero del año 2007.

³⁸ CLAUDIO C. BEATO, KARINA RABELO y ALMIR DE OLIVEIRA JÚNIOR, "Reforma Policial no Brasil," mimeo, 2005.

³⁹ Ibid.

utilice instrumentos que incentiven la construcción de un sistema coordinado de seguridad pública.

Percepciones públicas respecto de la policía

La opinión pública demuestra escasa confianza en la policía en el conjunto de la región, con excepción probablemente de las dos policías chilenas, la Policía Nacional de Colombia y la de Nicaragua. Esta desconfianza se extiende también al sistema de justicia. “Latinobarómetro,” una encuesta internacional que se realiza en 18 países de América Latina reveló en 2003 que 62% de la población expresaba confianza en la Iglesia Católica, 29 % en la policía y 20 por ciento en la justicia.

En contraste con la información anterior, una encuesta nacional de victimización realizada en Chile en 2003 indica que Carabineros la policía preventiva en Chile es la tercera en el aprecio de los encuestados en cuanto a su desempeño en el tema de la seguridad ciudadana, precedida por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Carabineros es seguido de la Policía de Investigaciones. Es cierto que las cifras son sólo medianamente positivas, pero son extremadamente mejores que las que se refieren a instituciones de carácter político.⁴⁰

Esta evaluación mayoritariamente positiva de Carabineros parece indicar que la legitimidad institucional es alta. Una manifestación de esta legitimidad institucional hace referencia a la voluntad que expresan los ciudadanos de colaborar voluntariamente con la policía. El único indicador que tenemos a ese respecto proviene de la encuesta nacional de victimización y hace referencia al porcentaje de delitos que las víctimas denuncian, pues en el abrumador porcentaje de los casos esta denuncia se hace a Carabineros por tener cobertura en todo el territorio nacional.

Los porcentajes de denuncia que aquí se expresan son significativos. En algunos casos, como en lo referente a los robos con violencia o intimidación se trata de porcentajes similares a los países industrializados, mientras que en otros como robo o hurto de objeto en vehículo o robo en vivienda son más bajos. Una comparación con datos de

⁴⁰ HUGO FRÜHLING, “Police Legitimacy in Chile”. En Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives. Tom R. Tyler editor. New York, Rusell Sage Foundation, 2007, pgs.115- 145.

una encuesta de victimización realizada en la Ciudad de Buenos Aires en 2003 revela mayores porcentajes de denuncias en el caso chileno.⁴¹ Así, en Chile un 47,5% denunció el robo en vivienda, mientras que en Buenos Aires lo hizo un 38,4%. Un 46,1% denunció el robo con violencia o intimidación en Chile, mientras que un 33,9% lo hizo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Un 26,5% denunció un hurto personal en Chile, mientras que un 18,1% lo hizo en Buenos Aires. Un 10,8% de los afectados denunció en Chile que un funcionario público solicitara un soborno por sus servicios, mientras que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires lo hizo un 0%.

La confianza en la policía depende de la percepción que los policías actúan con probidad y no en provecho personal. Una encuesta sobre percepciones respecto de Carabineros realizada también en 2003 pregunta si el entrevistado ha sido víctima o testigo en los últimos doce meses de la acción de un carabinero que use sus funciones con fines personales. Un 88% de los encuestados contesta que no ha sido víctima ni testigo de un hecho así. Un 6% que ha sido testigo y 2% que ha sido víctima. Los niveles comparativamente más bajos de corrupción policial en relación con otros países latinoamericanos se comprueban en la encuesta nacional de victimización ya citada. Un 1,2% de los encuestados sostienen que a ellos o algún miembro de su hogar un funcionario público les pidió o exigió el pago de un soborno. En un 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el caso del estudio realizado en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2003 un 5,7% de los encuestados dijeron que habían recibido peticiones de soborno en los últimos doce meses. En un 72,2% de los casos el funcionario respectivo era un policía.

En la encuesta nacional urbana se realizan un conjunto de afirmaciones respecto de los carabineros solicitando del entrevistado que exprese si está o no de acuerdo con ellas.

Las afirmaciones que reciben una respuesta mayoritaria de tipo positivo son: los carabineros son serviciales (78,9%), los carabineros son disciplinados (73,9%), los carabineros son eficientes (66,2%), los carabineros son educados (65,1%) y los carabineros le dan a uno un buen trato (63,2%). Percepciones positivas mucho más

⁴¹ ARGENTINA (www.polcrim.jus.gov.ar)

bajas se perciben frente a la afirmación de que los carabineros son corruptos (39,3% de las personas están de acuerdo y 38,8% están en desacuerdo con ella). Por otra parte, en lo que respecta a si los Carabineros son corruptos o si le dan a uno un buen trato hay diferencias notorias entre la opinión de los encuestados de mejor nivel económico (ABC1) y los más pobres (E).

Las percepciones públicas de la policía han mejorado también en Colombia. A fines de 2002 57% de los colombianos expresaban confianza en la policía, mientras que sólo 21% expresaba confianza en la institución diez años antes.⁴² Una encuesta más reciente realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá en Diciembre de 2006 determinó que un 18 por ciento de los encuestados entró en contacto con la Policía durante los seis meses previos, básicamente para denunciar un delito. Un 48% de los encuestados calificó favorablemente el servicio recibido y un 31% lo calificó como regular.

Este breve recuento de algunas características de las policías de la región indica con claridad que existen diferencias entre ellas en términos de la legitimidad que concitan en sus sociedades y de su organización interna. Sin embargo, y en términos generales tienden a compartir algunas características que dificultan el desarrollo de un nuevo modelo policial a su interior. A continuación nos referiremos a algunos cambios importantes que se han producido en muchas de las policías de América Latina durante las últimas dos décadas.

TIPOS DE REFORMAS POLICIALES EN EJECUCION. OBSTACULOS QUE ENFRENTAN

Desmilitarización de la policía

Durante los años 90 y con el proceso de transición a la democracia se produjeron una serie de iniciativas dirigidas a crear policías civiles autónomas de las Fuerzas Armadas. Es el caso de la creación de nuevas policías en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panama. En el caso de El Salvador se integraron a la nueva policía combatientes de ambos bandos del conflicto armado que había sacudido al país. Para asegurar una

⁴² María Victoria Llorente, ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia”, en Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Tucumán, Siglo XXI editores, 211.

investigación independiente de las infracciones legales cometidas por policías se estableció la *Inspectoría General de la Policía* dependiente del Viceministro de Seguridad Pública y no del mando policial. Adicionalmente, la Academia de la Policía fue separada de la policía para asegurar independencia académica y una mirada civil a la formación policial., El año 2001, la ley regulatoria de la Policía fue modificada ante el incremento de los delitos violentos, y el Inspector General fue ubicado bajo la dependencia del Director de la Policía. Posteriormente, un oficial policial fue nombrado para dirigir la Academia de Policía. Con ello los esfuerzos para independizarla de la policía se debilitaron.

Los casos de Guatemala, Honduras y Panama han sido menos exitosos que el salvadoreño en términos de alcanzar desarrollos efectivos de accionar policial democrático. En particular el caso guatemalteco demuestra muy escasos avances en ese sentido. A comienzos del año 2007 pareció quedar claro que la policía guatemalteca se encontraba fuertemente penetrada por el crimen organizado.⁴³ La policía en los tres países mencionados confronta problemas de corrupción, acusaciones de abuso policial en el pasado reciente y su equipamiento no es el adecuado. Sin embargo, es necesario indicar que se trata de instituciones que en promedio tienen menos de veinte años de existencia, por lo que tienen largo camino que recorrer en términos de su fortalecimiento institucional.

Intentos por avanzar hacia policías más civiles se perciben en muchos otros países. Muchas veces ello ocurre como consecuencia de hechos policiales que provocan escándalos nacionales y que reflejan altos niveles de abuso policial. Con el objeto de disminuir los niveles de militarización de la policía de República Dominicana la ley regulatoria de la policía fue modificada con el objeto de impedir que oficiales de las Fuerzas Armadas pudieran integrarse o hacer carrera en la policía. Otro ejemplo es el de Mendoza, Argentina, donde la policía había sido acusada de casos de violaciones a los derechos humanos. Un acuerdo político transversal en el Congreso provincial permitió la aprobación de nueva legislación regulatoria del sistema de seguridad pública de la provincia y de la Policía de la provincia en 1999. Las nuevas normas subordinaron la

⁴³ Policías pertenecientes a la unidad investigadora del crimen organizado asesinaron a cuatro parlamentarios salvadoreños visitantes, en apariencia como consecuencia de órdenes recibidas de carteles de droga. Posteriormente fueron asesinados en la cárcel

policía al Ministerio de Seguridad y Justicia, y descentralizaron a la policía, estableciendo policías distritales y una Inspección General de Seguridad a cargo de la investigación de denuncias en contra de la policía. La Inspección se encuentra establecida en el Ministerio y su personal de dirección es civil y proviene de los partidos políticos representativos de la provincia. La Universidad Instituto de Seguridad Pública también fue creada como institución civil encargada de formar a los policías e independiente totalmente de la Policía. Los cambios puestos en práctica han tenido efecto positivo respecto de la vigencia de los derechos humanos en la provincia, pero no parecen haber traído consigo una mayor eficiencia policial para reducir el crimen.

Intentos iniciados en los años noventa para darle un carácter más policial y civil a la policía colombiana se dirigieron a desmilitarizar su funcionamiento, establecer un régimen de carrera diferente al militar, modificar el sistema de formación y establecer una nueva relación con las autoridades locales. Sin embargo, la participación policial en una política de seguridad en la cual es considerada una fuerza militar más, en el marco del actual conflicto armado en el país, termina por debilitar esos esfuerzos y por generar confusiones al interior de la institución.⁴⁴ El año 2001 el Ministerio del Interior de Perú creó la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional de Perú integrada por autoridades del sector, oficiales y suboficiales de la institución y personalidades civiles. Realizó un diagnóstico crítico respecto de la institución poniendo énfasis en la necesidad de que la Policía mejorara sus relaciones con la comunidad, desmilitarizara su cultura organizativa y apoyara la labor de las autoridades locales. A seis años de haberse aprobado el informe, no parece haberse implementado de manera consistente su contenido. Ha existido falta de claridad en el liderazgo político y el policial para asumir o desechar con claridad sus conclusiones.

Los esfuerzos por transformar el carácter militar en algunas policías, en particular en América Central han significado la creación de instituciones más cercanas al ideal democrático que las anteriores, subordinadas a las Fuerzas Armadas o que recreaban sus valores y organización. En algunos casos esos esfuerzos no se han llevado a sus últimas conclusiones y en otros han sido parcialmente postergados para enfrentar los altos niveles de criminalidad.

⁴⁴ Pablo Casas Dupuy, op. Cit., 61-72

El fortalecimiento de los mecanismos de supervisión

Como ya lo hemos indicado, en algunos países de América Latina se han creado nuevos mecanismos de supervisión de la conducta policial, como un medio para asegurar una investigación independiente de las denuncias dirigidas en contra de policías. Entre los ejemplos mencionados hemos aludido a la Policía de Mendoza, Argentina y a la Policía Nacional Civil de El Salvador, donde se creó una Inspectoría General a cargo de auditar el conjunto del sistema de control existente en la Policía.

Las reformas que se han puesto en práctica con el objeto de reformar la investigación administrativa de denuncias del público buscan un mejor control sobre la mala conducta policial. Algunos de los problemas más comunes de los sistemas disciplinarios vigentes son: tienden a focalizarse en quiebres a la disciplina del cuerpo policial más que en incidentes en que los policías cometen abusos; el procedimiento legal administrativo resulta especialmente complejo y en muchas ocasiones ha terminado con policías despedidos que reasumen sus cargos por decisión judicial; en general el control de la conducta policial se realiza a través de medidas punitivas y no de acciones preventivas y sistémicas que incidan en el conjunto de los procesos policiales, lo que en ocasiones no resulta suficientemente eficiente. Finalmente, el proceso administrativo carece en ocasiones de la debida publicidad y, en muchos casos, no respeta el derecho al debido proceso legal. En muchos países de la región las unidades a cargo de la investigación de faltas cometidas por policías están situadas sólo en la ciudad capital y no son realmente accesibles ni ofrecen condiciones de seguridad a los ciudadanos que deseen denunciar un hecho que los afecta.⁴⁵

Esas características se traducen en serias dificultades para el funcionamiento adecuado

⁴⁵ En lo referente a cambios realizados al sistema disciplinario de la Policía Nacional de Perú, ver Carlos Basombrío y Fernando Rospigliosi, *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006, 220-233, *Para un estudio respecto del funcionamiento del sistema disciplinario en dos provincias y la capital argentina, a fines de los años 90*, ver Gustavo Palmieri, Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas, "Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fé y la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En Hugo Frühling y Azun Candina editores, *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 177- 220.

del sistema disciplinario y para conocer si los incidentes de mala conducta policial están disminuyendo, o por el contrario, si están en aumento.

Además de los ejemplos ya mencionados, se puede aludir al caso salvadoreño, donde la reforma policial creó un sistema de control interno y externo a fin de asegurar una debida supervisión de la conducta policial y de la calidad de los procedimientos policiales. Bajo la autoridad del Director General de la Policía se crearon la Unidad Investigativa Disciplinaria, el Tribunal Disciplinario y una Unidad de Control. Esos organismos tenían a su cargo procesar denuncias de quebrantamiento de los reglamentos internos, determinar la calidad de los procedimientos operativos llevados a cabo y fiscalizar el uso de los recursos. Como dijimos, el conjunto del sistema de control era auditado por la Inspectoría General que dependía del Viceministerio de Seguridad Pública. A fines de los años 90 el sistema estaba saturado por un gran número de casos que debían ser investigados, lo que se traducía en una enorme demora en la disposición de casos. En parte para solucionar esta situación creada por la excesiva centralización del sistema de investigación de denuncias, en Agosto del 2000 se aprobó una modificación a la ley de policía que especificaba las atribuciones disciplinarias de oficiales y directivos locales de policía. A mediados del año 2000, en respuesta a revelaciones de la prensa en el sentido de que existían policías involucrados con el crimen organizado, se procedió a despedir a alrededor de 1.568 policías en virtud de poderes legales delegados en los directivos policiales a fin de que procedieran a aplicar sanciones a su personal con base en meras sospechas.

Colombia constituye otro ejemplo, al igual que El Salvador, en que se crea un mecanismo de supervisión externo a la Policía que encuentra resistencia a su interior y que finalmente es modificado o derogado. Mediante Decreto 2584 de 1993 se modificó el reglamento de disciplina de la Policía creando la función del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, basado en un estudio de modelos internacionales de supervisión externa del sistema de control interno de la conducta policial. Su función consistía en recibir y tramitar quejas de la ciudadanía, analizar el comportamiento agregado de dichas quejas y supervisar las investigaciones penales que afectaban a miembros de la Policía.⁴⁶ El Comisionado sería designado por el Presidente de la

⁴⁶ Pablo Casas Dupuy, op. Cit., 17-19.

República. A partir de 1995 el Director General de la Policía pasó a utilizar facultades discrecionales otorgadas por ley a fin de despedir a algo más de 7.000 funcionarios policiales. Ello contribuyó a debilitar la institución del Comisionado cuyo despacho era visto como una competencia para el ejercicio de dichas facultades. La figura del Comisionado provocaba malestar en la Policía que entendía que los policías debían ser investigados por otros policías.⁴⁷ Años después, frente a nuevos escándalos de corrupción policial una Misión de Expertos designada por el Gobierno propuso la reestructuración de la Inspección General de la Policía para que asumiera la totalidad del control disciplinario interno, a cargo de un General de la Policía nombrado directamente por el Presidente de la República. Esta propuesta fue considerada inaceptable por el mando policial ya que el nombramiento del Inspector General por parte del Presidente de la República ponía en riesgo la autoridad del Director General de la Policía.⁴⁸

Las dificultades que enfrentan los sistemas disciplinarios de las policías de América Latina han llevado a purgas colectivas de policías, acusados o al menos sospechosos de faltas a la ética policial. En años recientes se han producido en la Provincia de Buenos Aires, en El Salvador, Colombia y en Ciudad de México. Esos procedimientos logran que la Policía se libre de funcionarios muchas veces problemáticos, pero demuestran que los procedimientos normales de control son totalmente inoperantes y que no logran moldear la conducta del policía en concordancia con valores democráticos. Asimismo, son percibidos por el conjunto de los policías como una violación a su derecho al debido proceso legal, lo que termina por robustecer la oposición a las reformas en curso.

Mejoramiento de la gerencia policial

Muchos países de la región han introducido nuevas capacidades gerenciales destinadas a mejorar la gestión policial. La Policía Militar de Minas Gerais ha evolucionado desde mecanismos tradicionales destinados a supervisar la gestión policial, hacia el uso de mecanismos que buscan medir el cumplimiento de metas específicas. Con ese fin la Policía introdujo el año 2005 metas e indicadores destinados a medir progreso en tres áreas específicas: capacidad táctica, capacidad técnica y calidad del servicio brindado al

⁴⁷ Ibid., 38 – 40.

⁴⁸ Ibid., 58

público.⁴⁹

Esfuerzos interesantes relativos a la modernización de la gestión policial se encuentran también en el caso chileno. La Policía de Investigaciones de Chile inició el año 2004 un Plan Estratégico de Desarrollo Institucional denominado Plan Minerva, cuyos objetivos centrales son el mejoramiento de los procesos administrativos, el control de la corrupción y el incremento de la efectividad operativa.⁵⁰ Clave en la implementación de esos procesos ha sido el apoyo gubernamental a la Policía. El presupuesto de la Policía de Investigaciones de Chile se incrementó en 19,2% entre 2000 y 2006.⁵¹

En Rio de Janeiro el gobernador Antonio Garotinho impulsó en 1999 un nuevo modelo de estación de policía dirigido a aumentar la productividad y la calidad de servicio otorgado al público por parte de la policía civil. El programa consultaba cambios en la estructura física de las estaciones, en la distribución del trabajo entre los detectives, impulsaba cambios de actitud y comportamiento entre los policías, y mayor y mejor supervisión a los policías.⁵² Evaluaciones realizadas al programa remarcaban que tiene gran potencial para mejorar la calidad de la acción policial y el tratamiento de los sospechosos. Sin embargo, no ha sido incorporado a todas las estaciones de la Policía Civil de Rio de Janeiro. Ello se debe en parte a la oposición interna de los propios policías, los que reciben un bajo salario y no se encuentran muy motivados a cambiar. A lo anterior se agrega su creencia de que este tipo de iniciativas no van a durar más allá del gobierno en funciones.⁵³

En el terreno operativo también se han producido algunos cambios favorables. Estudios preliminares asignan a la modernización policial la principal razón que explica que la tasa de homicidios del estado de Sao Paulo haya bajado el año 2006 a menos de la mitad de lo que era en 1999. Esto es, haya pasado de 35,7 por cien mil habitantes a 15,1 en 2006. Dichos análisis indican que un esfuerzo tecnológico importante se ha realizado en el caso de ambas policías estatales y que ello ha mejorado sustantivamente la calidad

⁴⁹ Renato Vieira de Souza and Gilberto Protásio dos Reis, "O controle da policia no Brasil: Uma introducao ao controle cientifico da policia", mimeo, presentado a la Conferencia Internacional Police Accountability in Times of Political Change, organizada por ALTUS, La Haya, 2005

⁵⁰ Policía de Investigaciones de Chile. *Plan Minerva. Una misión Renovada*, Santiago, 2006.

⁵¹ Ibid., page 22

⁵² Saima Hussain, op.cit., 148-178.

⁵³ Ibid., 171-178

de la información que utilizaban en sus operaciones. Una red de comunicación fue establecida entre la Policía Civil y la Militar, que previamente no compartían información. Los delitos denunciados por ambas policías se ingresaron a un sistema geográfico de información, lo que permitió que unidades policiales saturaran las áreas controladas por los traficantes de drogas. Se estableció una base de datos con fotografías pertenecientes a 300.000 delincuentes. Centrales telefónicas se establecieron para recibir denuncias ciudadanas y se inauguró un sitio web para recoger información sobre robos de vehículos, documentos y celulares.⁵⁴ A esos cambios se agregó la organización de una unidad policial especial a cargo de resolver homicidios especialmente complejos.

Fortalecimiento de las relaciones entre policía y comunidad

Con el objeto de aumentar la legitimidad de la policía una diversidad de países han dado inicio a programas de policía comunitaria o policía de proximidad. El año 2004 el BID produjo una evaluación de dichos programas, con especial consideración respecto del impacto que habrían tenido en la propia institución policial. Los autores focalizaron sus estudios en los casos de São Paulo (Brasil), Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia) y Belo Horizonte (Brasil). El proyecto que llevaba un tiempo más largo de ejecución era el de São Paulo.⁵⁵

Existe evidencia que estos programas concitan el apoyo de la población y que logran solucionar problemas de seguridad en la población. Sin embargo, existe escasa evidencia que permita indicar que de por sí logran transformar a las policías como instituciones.

Como se ve, los cambios experimentados por la policía en América Latina en los últimos años son importantes. Sin embargo, no se han incorporado sino a algunas policías de la región. Por otra parte, han enfrentado resistencias en otros países, dando lugar a la frustración de las esperanzas puestas en ellos de manera inicial. ¿Cuáles son los caminos que pueden conducir a cambios sostenidos y profundos en las policías? En

⁵⁴ Ted Goertzel y Túlio Kahn, "Brazil: The unsung story of São Paulo's dramatic murder rate drop" in Brazil- Brazil Magazine www.brazzil-com/index2.php?option=com_content&do_pdf

⁵⁵ Hugo Frühling, "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

la siguiente sección nos referimos a algunas propuestas de cambio que buscan definir aquellos aspectos que parecen prioritarios.

PROPUESTAS DE REFORMA

En esta sección discutimos algunas propuestas de reforma dirigidas a incentivar un modelo de policía democrático y a la vez innovador en las tareas que realiza la policía para asegurar mejores condiciones de seguridad a los ciudadanos. Aquí no nos referimos solamente a iniciativas que buscan hacer más eficiente la labor policial mediante la utilización de tecnología de la información. Estas pueden tener un fuerte impacto innovador en términos de ayudar a focalizar el accionar policial y de crear un sistema de información que facilita la supervisión respecto de la efectividad de las tácticas policiales. Por si mismas, sin embargo, no logran cambiar a la policía como institución, ni provocar una dinámica de cambio permanente. Pensamos que iniciativas de ese carácter por si solas no lograrán impulsar un nuevo modelo de acción policial. En rigor, pensamos que el cambio policial constituye un camino compuesto de cambios incrementales y que hacen al conjunto de la actividad de la policía. Un solo programa por si solo, o reformas en una sola área de acción no son suficientes.

Una segunda consideración a tomar en cuenta, es que aquí no proponemos realizar cambios que puedan ser políticamente inviables o incluso poco convenientes. El avance hacia un modelo policial que descarta la tajante separación entre funciones investigativas y preventivas puede ser muy difícil en algunos países donde dichas funciones son entregadas a diversos cuerpos policiales. Debemos buscar caminos que, a pesar de ello, reduzcan las dificultades que surgen de tal situación. Tampoco proponemos aquí transformar a las policías de carácter militar en policías civiles. Ella es una decisión que trasciende aspectos meramente técnicos y que requiere en ocasiones, como es el caso de Brasil, de una reforma constitucional. Por otra parte, pueden haber aspectos del funcionamiento militar que contribuyen a una mejor operación de la policía, mientras que otros deben corregirse para favorecer el proceso de innovación y cercanía al ciudadano. Nos referiremos fundamentalmente a estos últimos.⁵⁶

⁵⁶ Un análisis de propuestas de reforma factibles y prioritarias para la policía en Brasil, se encuentra en *Brazil. Crime, Violence and Economic Development in Brazil. Elements for effective public policy, Report No 36525-BR, World Bank, 2006, 48-52.*

Asegurar la supervisión gubernamental y la independencia operativa de la Policía

En casi todos los países de la región la policía depende del Ejecutivo correspondiente a diferentes niveles administrativos: de un ministerio del gobierno central, de una secretaría del gobierno estadual, o del alcalde. El gobierno respectivo es responsable de la mantención del orden y la seguridad pública para lo cual es esencial que asuma la responsabilidad que la policía funcione adecuadamente y de acuerdo con valores democráticos. Sin embargo, la actividad policial siempre involucra opciones que rara vez están prescritas en la ley y que tienen contenido valórico o político. Es esencial que la policía actúe de manera imparcial y guiada tanto por la ley, como por la necesidad de responder a las demandas de la ciudadanía. En la perspectiva democrática ello requiere que la policía posea un importante grado de autonomía profesional, libre de interferencia política para el cumplimiento de su función.⁵⁷ A nuestro juicio ello quiere decir que la policía no debe recibir instrucciones de tipo político para su actuación y que debe contar con el debido respeto de las autoridades en cuanto a su profesionalismo y al respeto al mérito profesional de sus oficiales. Naturalmente, que los respectivos mandos policiales debieran responder con posterioridad a su actuación ante las autoridades de gobierno. Se trata de lograr un balance adecuado entre supervisión política y autonomía operativa.

Tres parecen ser los principales males que a este respecto afectan al gobierno de la policía: el primero, la inexistencia en muchos países de instrumentos y conocimientos que permitan supervisar de manera adecuada a la policía. Para ello se requiere que exista una unidad técnica al interior del Ejecutivo que establezca de común acuerdo con la Policía las metas operativas del accionar policial y los indicadores que permitan determinar el progreso hacia su cumplimiento. Dicha unidad debe tener acceso a la información que permita evaluar de manera constante el accionar operativo de la policía. Existen otros aspectos respecto de los cuales el Gobierno no puede estar ausente: debe existir una opinión fundada del Ejecutivo respecto de las tácticas y estrategias policiales en ejecución y respecto de las normas que regulan el funcionamiento policial. Estas en ningún caso pueden ser materia de decisión autónoma de la policía.

⁵⁷ Anneke Osse, *Understanding policing. A resource for human rights activists*, Ntherland, Amnesty International, 2006,

Un segundo mal frecuente que es posible percibir en la región es que la ausencia de una supervisión técnica y respetuosa del desarrollo profesional de la Policía sea reemplazada por constantes intervenciones políticas carentes de una dirección estratégica y de la información necesaria. Esta intervención se expresa en ocasiones en interferencia operativa, y en la escasa relevancia otorgada a la carrera profesional de los policías, la que depende de decisiones gubernamentales, lo que a mediano plazo debilita los liderazgos internos en la Policía, produce desprofesionalización y escasa efectividad operativa.

En el sentido contrario a la excesiva interferencia política, existen algunas policías de la región cuyos niveles de autonomía muy altos se encuentran protegidas por su Ley orgánica. Esta autonomía se expresa en que el Director de la policía decide sin necesidad de consulta las materias que son cruciales para el desarrollo institucional: la malla curricular de oficiales y agentes policiales, el despliegue policial, los planes y programas de desarrollo y los valores que presiden el accionar de la institución. Una autonomía excesiva de la Policía puede romper el necesario y prudente equilibrio entre supervisión gubernamental y autonomía operativa que constituye un punto de partida para el desarrollo democrático de la Policía. A nuestro juicio este es un punto de partida para el cambio democrático en la policía.

Diversificar y fortalecer los mecanismos de supervisión respecto de la Policía

En una sección anterior dimos cuenta de diversos intentos por establecer mecanismos más adecuados de supervisión de la Policía en países como El Salvador, Colombia y Argentina. Esos mecanismos externos a la Policía no parecen haberse consolidado y han terminado en sistemas puramente internos de investigación de las conductas reñidas con los reglamentos internos. Dos son los principios básicos que debieran presidir el debate en materia de mecanismos de supervisión adecuados. El primero, que no puede haber avance hacia una policía democrática sin la presencia de mecanismos de supervisión eficientes y que a la vez resulten confiables para el público. El segundo, que esos mecanismos deben ser diseñados de acuerdo con las necesidades propias de cada fuerza policial sin pensar en necesariamente aplicar instituciones que pueden funcionar en el marco de otras realidades y culturas jurídicas.

La construcción de una cultura de la supervisión basada en un ejercicio serio de la misma y como contrapartida, de una cultura de la responsabilidad por parte de policías y de la policía como institución, constituyen la columna vertebral del modelo democrático de policía. Para que se establezca debe facilitarse al máximo la presentación de quejas ciudadanas respecto de policías, lo que permitirá obtener información respecto de conductas violatorias a la ética policial. Debe existir la posibilidad de realizar denuncias en lugares distintos a los cuarteles policiales para incentivar a los ciudadanos a realizarlas. Es necesario el establecimiento de un sistema de control interno de la mala conducta policial que sea eficiente. Para ello se debe distinguir entre las faltas menores a la disciplina que deben ser procesadas y manejadas por los mandos superiores del acusado de transgredirlas y las faltas más graves que deben ser investigadas por una unidad especializada y dar lugar a procedimientos administrativos donde el policía tiene derecho a asistencia legal y a un debido proceso. El sistema de investigación y el procesamiento deben encontrarse claramente estructurados en normas legales que permiten apelar, pero que no rinden absolutamente inútil el sistema, como ha ocurrido en Guatemala, donde los tribunales frecuentemente reinstalan en sus cargos a personas que la investigación administrativa respectiva considera culpables de faltas o delitos graves.

Lo ideal es que exista un sistema de auditoría de la calidad de las investigaciones realizadas por la unidad de Asuntos Internos existente. Normalmente se establecerá en la Inspectoría de la Policía. En otros países como en Estados Unidos o Gran Bretaña pueden constituirse como unidades totalmente independientes de la Policía. Tal y como lo demuestran los casos de El Salvador y Colombia, las policías de la región son renuentes a que exista una investigación administrativa independiente de la propia policía respecto de presuntas infracciones administrativas cometidas por policías. Aún si esa desconfianza persistiera, debe establecerse un sistema completo de rendición de cuentas por parte de la Unidad de Asuntos Internos y de la Inspectoría de la Policía al Gobierno, al Congreso y a la Defensoría de Derechos Humanos si ésta existiera. Ello implica dar cuenta del número de casos ingresados durante un período de tiempo determinado, los resultados a los que se ha arribado en ellos, las razones por las cuales ciertas acusaciones se han descartado y las debilidades en las que han incurrido algunas de las investigaciones respectivas. Todo sistema de control interno debe

complementarse con acciones de tipo proactivo que impliquen investigaciones financieras al azar respecto de personal policial, o control de consumo de drogas por parte de éste.

Por último, para que un sistema de control funcione adecuadamente se requiere que derive conclusiones del análisis estadístico de los casos que llegan a su conocimiento. El foco no puede ser únicamente los casos individuales investigados, sino que debe dirigirse a derivar conclusiones de éstos que permitan modificar procesos, definir nuevos procedimientos operativos y diseñar mecanismos de control más efectivos.

La supervisión y el control respecto de la eficiencia del accionar policial requiere que el Gobierno acceda a un sistema estadístico georeferenciado que permita establecer control respecto de la actividad policial que se realiza en el terreno, que posibilite la coordinación entre la Policía y el resto del sistema de justicia penal y que permita concluir si la acción policial efectivamente contribuye a resolver problemas de seguridad que afectan al grupo poblacional asentado en un mismo territorio. La capacidad para manejar información que logre establecer si la policía está logrando resultados es un componente esencial de un sistema de supervisión respecto de la efectividad de la actuación policial.

En materia de diversificación y fortalecimiento de mecanismos de supervisión se debe analizar con seriedad el rol que pueden cumplir los comités de ciudadanos que interactúan con la policía en esquemas de policía comunitaria. Ellos hasta ahora han cumplido un papel menos relevante que el pensado. Pueden aportar sin duda una visión diferente al trabajo policial, pero ello requiere repensar su participación en tareas de seguridad ciudadana. Hasta ahora en la experiencia de América latina se han caracterizado por constituir agrupaciones que tienden hacia la autodefensa y que en algunos casos canalizan recursos hacia la Policía. Eso dista de convertirlos en un mecanismo que tenga influencia en la dirección que asume el trabajo policial.

Construir un sistema policial

En los últimos años se han realizado esfuerzos en Venezuela, México y Brasil por establecer un sistema de seguridad pública a cargo de secretarías de seguridad federales

que realizan convenios de colaboración con los estados. De esas secretarías dependen a su vez policías federales o de carácter nacional, como ocurre en Venezuela. En teoría, están claras las asignaciones de competencia en los ámbitos políticos territoriales nacional, estadual y municipal. En los hechos sin embargo, la coordinación y cooperación entre los diversos órganos policiales federales o nacionales con los estatales y municipales deja mucho que desear por diversas razones que terminan por afectar fuertemente la eficiencia policial. En primer lugar, cabe hacer notar la debilidad de las estructuras federales del sistema de seguridad público. Las policías federales en México y Brasil son comparativamente pequeñas, los sistemas de información respecto de la realidad delictual y de las policías estatales y municipales a su alcance son limitados, los instrumentos a su alcance para impulsar cambios en las policías estatales o municipales son escasos.⁵⁸

La experiencia de Estados Unidos que cuenta con un sistema policial altamente descentralizado y fragmentado indica que los incentivos para la cooperación y colaboración entre los organismos del nivel federal, estadual y local provienen del desarrollo acelerado de capacidades técnicas y recursos en manos de las agencias federales, lo que se ve complementado por atribuciones de control sobre el crimen organizado que la legislación federal permite y que son más favorables que las existentes a nivel estadual. Las policías locales se benefician de esos factores cuando enfrentan manifestaciones del crimen organizado en su territorio.⁵⁹ Ello las predispone a colaborar con los organismos de seguridad federales. Por otra parte, un factor que ha posibilitado la cooperación de las policías federales con sus contrapartes estatales y locales es la percepción por parte de las primeras que la mayor parte de las policías de Estados Unidos ha avanzado en su calidad profesional, que hacen esfuerzos importantes por controlar la corrupción en sus filas y por seleccionar con cuidado a los policías que participarán en tareas conjuntas con la policía federal.⁶⁰

Construir un sistema de seguridad pública requiere que a nivel nacional se fijen estándares de calidad mínimos para las policías estatales y locales, que se fusionen

⁵⁸ Respecto de las falencias de la política de seguridad pública nacional en Brasil, ver Plan Nacional de Seguridad Pública, Instituto Ciudadanía, mimeo, 60-61.

⁵⁹ William A. Geller y Norval Morris, "Relations between Federal and local police", en Michael Tonry y Norval Morris, editores, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press, 231-348.

⁶⁰ Ibid., 262-265.

fuerzas correspondientes a municipios pequeños cuando sea posible, se establezca un sistema responsable de acreditación de policías y se camine hacia el establecimiento de equipos de tareas en materias donde confluye el interés del nivel federal y local. El gobierno central cuenta con la posibilidad de incentivar mejoras en el sistema policial en su conjunto. Ello debe aprovecharse para beneficio de la seguridad pública y del estado de derecho.

Realizar ajustes al modelo policial vigente

No resulta productivo enfrascarse en un debate teórico respecto de las ventajas o desventajas del modelo militar de policía. Baste decir que entre las policías que reciben mayor apoyo ciudadano y que han demostrado capacidades para una actuación innovadora se encuentran policías de carácter militar como Carabineros de Chile y la Policía Militar de Sao Paulo y policías civiles como la Policía Nacional de Nicaragua. Sin embargo, parece claro que si las institucionales policiales quieren movilizarse en dirección a los cambios que están prevaleciendo en los países democráticos avanzados requerirán enfrentar aspectos relativos a la excesiva concentración del mando, a la separación drástica entre quienes planifican y quienes sólo obedecen, que tienen mucha importancia.

En primer lugar, la centralización excesiva del mando constituye una limitante al momento de emprender un trabajo descentralizado en contacto con los gobiernos locales. La criminología moderna enfatiza la necesidad de emprender acciones dirigidas a reducir el delito a nivel local. Ello requiere de flexibilidad en la actuación policial, capacidad para establecer relaciones asociativas fuertes con los gobiernos municipales y las asociaciones ciudadanas e iniciativa para emprender proyectos con otras agencias gubernamentales que actúan en el territorio. En suma, el trabajo policial dirigido a poner atención a los problemas locales requiere de la iniciativa de los comisarios y de su confianza que pueden contar con personal adecuado a las tareas que emprenden y de la suficiente autoridad para considerar hasta que punto responder a las peticiones o demandas que provienen de una comunidad local a la que no están subordinados. Desde esa perspectiva, tiene valor una organización de características más gerenciales en las que se delega autoridad a los comisarios, se les entregan los recursos que requieren y se termina evaluando el resultado obtenido con esas atribuciones.

En segundo lugar, la excesiva separación entre los grados superiores e inferiores en términos de la capacitación que reciben, la función que cumplen y las expectativas de carrera futura se convierten en una limitante si la Policía va a avanzar hacia una metodología de trabajo preventiva. En años recientes se ha celebrado como una de las innovaciones del trabajo policial el uso de la estrategia de solución de problemas (problem-oriented policing) que intenta superar la mera reacción ante incidentes aislados, enfocándose en los objetivos que la policía debe alcanzar. Un problema ha sido definido como “dos o más incidentes similares en una o más características que causan preocupación en la policía y constituyen un problema para la comunidad”.⁶¹ Al enfocarse en problemas la policía se enfoca en una nueva unidad de análisis denominada “problema” y la enfrenta a través de respuestas que van más allá de los mecanismos tradicionales consistentes en patrullaje, detenciones e investigación de delitos ya producidos. Las respuestas ahora se diversifican e incluyen entrega de información a potenciales víctimas, sugerencias dirigidas a realizar modificaciones urbanísticas, entre muchas otras.⁶² En un comienzo el uso de la metodología se restringió en Estados Unidos a una unidad especialidad de análisis ubicada en el edificio central de la policía. Pero hoy el análisis se ha movilizado del cuartel central de la Policía hacia los policías que se encuentran en la calle realizando tareas operativas. Esta descentralización de la metodología ha puesto en manos de los policías en la calle responsabilidades superiores a las que tradicionalmente ejercían. Para el caso de América Latina una expansión en el uso de “problem-solving” a objeto de mejorar los resultados policiales requerirá también de un agente de policía mejor preparado para actuar innovadoramente.

En suma, el desafío actual en América Latina no radica en adaptar sin crítica las instituciones o modelos predominantes de policía en otros lugares del mundo. Se trata, más bien, de pensar en las adaptaciones que son necesarias para lograr que la institución policial pueda actuar en la dirección que se requiere para reducir los niveles de criminalidad y para aumentar la legitimidad policial ante la ciudadanía. Ello requerirá

⁶¹ Office of Community Oriented Policing Services (1998). *Problem solving tips: A guide to reducing crime and disorder through problem solving partnerships*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 4.

⁶² John E. Eck, “Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing?” en David Weisburd y Anthony Braga Editors, *Police innovation. Contrasting perspectives*, op. cit., 117-132.

de cambios profundos, pero que probablemente se irán dando de manera incremental en aquellos países donde la policía es más sólida institucionalmente.