



Artículo

DILEMAS DE LA REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA

Lucía Dammert*

En un continente marcado por el aumento de la violencia y la criminalidad, las policías adquieren un rol cada vez más central en la gobernabilidad de los países. Paradojalmente, el retorno de la democracia ha generado una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada del orden y la estabilidad pública. Sin embargo, este rol protagónico no se ha visto complementado por un cambio institucional que conlleve mayores niveles de profesionalización y eficacia. Por el contrario, la utilización excesiva de la fuerza, la corrupción y la participación en actos delictivos son elementos cotidianos en prácticamente todos los países de la región.

Este contexto ha generado la implementación de diversas iniciativas de reforma que buscan no sólo impactar sobre la gestión sino también sobre la doctrina y la cultura institucional. Más aún, en la mayoría de casos, las experiencias son incipientes y los resultados variados e incluso contradictorios.

Ahora bien, los problemas de la policía interpelan a la sociedad como un todo y a la calidad del Estado democrático en su conjunto. De esta manera, no se puede analizar a las policías como entes aislados del resto del aparato gubernamental sino por el contrario, es necesario reconocer los desafíos que impone al ejercicio democrático para poder enfrentarlos como política de Estado. De esta forma, corresponde al Estado otorgar los presupuestos necesarios para que las instituciones policiales funcionen con calidad, así como diseñar los procesos de capacitación de los cuerpos policiales con énfasis en el Estado de Derecho incentivando una doctrina y gestión policial moderna. De igual manera, el Estado debe establecer mecanismos de balances y controles mutuos para limitar el uso de la fuerza, la violación de derechos humanos, la ineficiencia e incluso la ineficacia del accionar policial.

El presente artículo tiene por objetivo sistematizar las diversas experiencias de reforma desarrolladas en la región en las últimas décadas. En este proceso se busca identificar los elementos que han conllevado a procesos erráticos de implementación así como aquellos elementos que

*Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía – FLACSO Chile

sirven de base para la generación de cambios durables.

El texto se ha dividido en 6 secciones, la primera de ellas analiza el contexto general de la seguridad en América Latina, el cual nos permitirá comprender los cambios institucionales de las policías y sus resultados. En segundo término se describen a grandes rasgos las principales características de las instituciones policiales de la región, para luego profundizar en la principal respuesta pública ante los desafíos que enfrenta América Latina en materia de seguridad, a saber, las reformas policiales. Posteriormente se revisan las experiencias internacionales en materia de reformas y su impacto en Latinoamérica y en Caribe. Luego se da paso a la caracterización y reflexión crítica de los cambios institucionales y reformas policiales en la región, y finalmente se presentan algunos avances y retrocesos posibles de visualizar en este proceso.

I. VIOLENCIAS, CRIMEN Y TEMOR EN AMÉRICA LATINA

En la actualidad, la violencia es uno de los problemas sociales más importantes y sin embargo es también uno de los menos entendidos. Tal vez uno de los motivos de dicha débil correspondencia se basa en el hecho que la comprensión sobre la misma se genera a través de los medios de comunicación masiva que muchas veces forman una imagen distorsionada de la realidad así como proponen soluciones que eventualmente sirven muy poco para la reducción de la tasa de criminalidad. Es evidente que las perspectivas teóricas utilizadas para analizar este fenómeno proveen de una imagen sobre qué es la violencia y cómo actuar hacia ella. Lamentablemente el sentido común, está profundamente relacionado con perspectivas teóricas que enfatizan el componente individual del fenómeno violento así como las salidas represivas sin discutir las raíces sociales del mismo.

Si bien la violencia es un fenómeno complejo que cubre una variedad de tipos y categorías que tornan imposible la formulación de una teoría que explique todas las formas de conducta violenta, es necesario explicitar el vaciamiento de contenido de las principales categorías relacionadas a esta problemática. Es decir, la presencia de enfoques diversos y especializados sobre la violencia ha generado un manejo inadecuado de estas categorías. Se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad, y

criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis social y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas.

El análisis de la violencia urbana requiere entender las ciudades como un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que la habitan (Carrión, 1998). De esta forma, es importante resaltar que el conflicto es consustancial con la ciudad, y por ende proponer la desaparición del conflicto sólo puede basarse en una imposición autoritaria de una única mirada e interpretación de la realidad. Por ende, si bien la ciudad es un territorio donde se potencian los conflictos, esto no implica que sea también un territorio donde la violencia deba reproducirse ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Si se parte de una definición de violencia como el “uso, o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos” (Arriagada, 1999), nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias que pueden agruparse de acuerdo a diversos factores entre los que se destaca el espacio geográfico donde se realizan (Búvinic y Morrison, 1999).

Esta última caracterización se torna central en América Latina, continente con un alto grado de urbanización y un incremento explosivo de la violencia en prácticamente todas sus dimensiones. Específicamente en Argentina, el alto porcentaje de urbanización, la constante exposición de actos violentos en los medios de comunicación masiva (Concha, 1994), el evidente deterioro de las condiciones de vida de una proporción importante de sus habitantes y el crecimiento sostenido de las tasas de criminalidad son factores que han colocado a la problemática de la violencia urbana en el centro de la discusión política. Notablemente, la violencia urbana es equiparada casi directamente con la delincuencia o la criminalidad, más específicamente, con los delitos contra la propiedad que representan más del 70% de los delitos cometidos en todo Chile, por ejemplo (Ministerio del Interior, 2002).

La complejidad del tema y sus diversas dimensiones ha dificultado el desarrollo de diagnósticos y análisis que permitan una mirada integral sobre el horizonte de problemas existentes. Sin embargo, se pueden resaltar algunas características en América Latina: es un fenómeno nuevo desde el

punto de vista de su magnitud; se ha diversificado al incluir nuevas modalidades como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; incluye la emergencia de nuevos actores que superan la delincuencia común, como los sicarios en Colombia; y penetra todos los dominios de la vida urbana.

La década de los 90 marca la aparición de la criminalidad como principal problemática urbana en América Latina. Si bien la mayoría de países vivieron durante los años 80 procesos violentos, estos estuvieron vinculados principalmente con la presencia de conflictos políticos. Una de las principales características de la problemática criminal es su “urbanización”, es decir se presenta con mayor claridad en ciudades grandes y medianas de la región. En este marco es necesario tomar en cuenta que América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con una población urbana que alcanza el 75% en el año 2000 (CEPAL, 2000). Pero con porcentajes aún más altos en países como la Argentina donde información oficial estima que más del 90% de la población vive en ciudades. Al mismo tiempo, las principales ciudades de la región experimentan índices críticos en la última década, periodo en el cual la región se convirtió en la segunda más violenta del mundo. Este análisis comparado muestra que América Latina y el Caribe, en 1990, alcanzó una tasa de homicidios regional del 22,9 por 100 mil habitantes, es decir más del doble del promedio mundial de 10,7 (Búvinic y Morrison, 1999).

Además de la información oficial analizada anteriormente, los datos de victimización confirman que América del Sur ocupó el segundo lugar entre las regiones con mayor porcentaje de población víctima de un crimen (68%). Una de las características resaltantes de esta información es el porcentaje de población que fue asaltada (31%), muy por encima del promedio mundial (19%) y de América del Norte que ocupó el tercer lugar (22%) (Gaviria y Pages, 1999).

Las variaciones regionales merecen un análisis especial ya que no solamente se presentan a nivel nacional sino también dentro de cada país. Así por ejemplo, las tasas de homicidio en la región varían de 117 por cada 100 mil habitantes en El Salvador a 1.8 por cada 100 mil habitantes en Chile. Estas disparidades son críticas también en el análisis nacional ya que se presentan realidades complejas en ciudades que de hecho concentran la criminalidad.

En el análisis de las denuncias es necesario destacar que su incremento puede explicarse por dos situaciones divergentes. Una primera interpretación pone énfasis en que esta tendencia demuestra un incremento de la criminalidad y por ende de los delitos realmente cometidos, mientras que la segunda explicación pone énfasis en el aumento de los niveles de denuncia, es decir una disminución de la cifra negra de delitos no denunciados. En prácticamente ningún país de la región se ha podido establecer una interpretación única a esta variación pero es posible afirmar que la magnitud del incremento no puede reflejar únicamente un aumento de la confianza de la población, y por ende es posible interpretar un aumento del accionar delictual.

Otro fenómeno interesante se relaciona con la “geografía del delito” que en los inicios de la década pasada se centraba en las ciudades capitales de cada país pero que ha mostrado capacidad de movilidad hacia ciudades intermedias. Así por ejemplo, en Chile y en Colombia las tasas de delitos evidencian que la incidencia de la problemática en algunos casos es superior en ciudades intermedias que en la capital misma.

Otro elemento a tener en cuenta es la emergencia de la “sensación de inseguridad o temor” como problema público. Diversos estudios realizados en la región muestran niveles de temor en la población relevantes, que impactan en áreas tan diversas como: la estructura de crecimiento de la ciudad (cada vez más enrejada y segregada), la privatización de la seguridad, el aumento de la desconfianza ciudadana, y la sensación de impunidad frente al delito. Si bien esta situación se identifica a partir de inicios de los 90s, diversos estudios muestran que este temor a la delincuencia esconde muchas veces otros temores característicos de la vida actual (precariedad laboral, carencia de coberturas de salud y previsión social, entre otros) (Pnud, 1998). De igual manera, la forma como ha crecido la ciudad (planificada o no) se caracteriza por niveles de segregación importantes que apoyan la configuración de un “otro” identificable socioeconómica y territorialmente.

Todo lo anterior si bien escapa a una política pública orientada al cambio policial, ha tenido repercusiones importantes en este ámbito, lo que muchas veces le ha implicado a las instituciones policiales la necesidad de responder a problemáticas que van mucho más allá de sus funciones y que están claramente ligadas a fenómenos estructurales complejos que no pueden ser abordados sólo desde instituciones de orden público. En este

marco es importante tener presente que las problemáticas de violencia, criminalidad y temor que enfrenta la región no pueden ser abordadas sólo desde la mirada del control policial, no obstante, no hay que perder de vista que gran parte de los cambios institucionales, basados en gran medida en el protagonismo que han adquirido estas instituciones en la problemática de seguridad, han caído en este error.

2. LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN AMÉRICA LATINA

En América Latina existen diversas instituciones policiales. Por un lado pueden caracterizarse por su ámbito de acción: nacionales (como Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia), regionales (en aquellos países federales como México, Brasil y Argentina), e incluso locales (algunos municipios cuentan con fuerzas policiales propias). Por otro lado, pueden clasificarse de acuerdo a sus objetivos específicos: encontramos instituciones dedicadas únicamente a la investigación policial (como la policía judicial de Córdoba) o aquellas dedicadas a la prevención y control de la criminalidad. No obstante, más allá de estas diferencias, las instituciones policiales pueden ser caracterizadas en rasgos generales como “...las personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física” (Bayley, 2001) .

Esta definición tiene tres elementos centrales: fuerza pública, uso de la fuerza, y profesionalización. Con relación a lo primero, la institución policial responde a las necesidades de la sociedad en su totalidad, lo cual la obliga a responder de forma equiparable ante las diversas presiones de la ciudadanía. Sin embargo, esta característica se ha erosionado en la última década en prácticamente todos los países de la región por dos procesos paralelos. En primer lugar, el aumento del financiamiento privado y la carencia de regulación para este flujo tienen un impacto negativo evidente en la distribución de la infraestructura y atención policial, lo que a su vez deteriora el sentido público de la institución. En segundo término, el explosivo crecimiento de la seguridad privada pone en jaque al accionar policial, ocupando sus espacios, limitando su accionar y en algunos casos debilitando su capacidad de respuesta. Así la proliferación de empresas de seguridad paradójicamente aumenta la sensación de desprotección de muchos ciudadanos que no tienen acceso a dicho servicio, así como de

aquellos que invierten en dichos mecanismos de encierro y alarma colectiva.

En segundo lugar, las policías debieran ser las instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado, entendiendo que en un Estado de Derecho se puede utilizar la fuerza para reestablecer el orden social. Lamentablemente, en muchos casos la fuerza se utiliza de forma ilegítima conduciendo al aumento de los ciudadanos muertos por las policías (como lo muestran las estadísticas presentadas en Brasil y Argentina) o a la violación de otros derechos humanos (Ecuador y Perú). Esta utilización de la fuerza se evidencia especialmente en los procesos de detenciones así como en el tratamiento de la población carcelaria.

En tercer lugar, la institución policial debería ser un cuerpo profesional capaz de desarrollar iniciativas de prevención, control e investigación criminal de forma eficaz y eficiente. Esta preparación profesional es fundamental además por el hecho de brindarle a las policías cierta autonomía frente al mando político en relación a la toma de decisiones de intervención y a la aplicación de conocimientos técnicos en su quehacer, sin embargo de ninguna forma le otorga independencia completa. En este sentido, la responsabilidad de la seguridad debe ser asumida por el poder político así como también debe asumir la necesidad de evaluar el impacto de las estrategias utilizadas. Lamentablemente, en algunos casos es la misma opinión pública la que presiona para destinar más policías al patrullaje lo que genera una disminución de los periodos de capacitación del cuerpo policial. Si bien hay elementos específicos que deben ser enfrentados, como los años de escolaridad exigidos para entrar y formarse en la institución, lo relevantes y primordial es redefinir qué tipo de policía necesitamos. En base a esto se podrá establecer un perfil adecuado tanto en su capacitación como en sus habilidades personales.

Especialmente en América Latina, Bayley señala dos temas recurrentes en su organización policial. Primero, la diferencia entre seguridad interna y externa no se ha desdibujado históricamente, las fuerzas militares han jugado (y en algunos países aún lo mantienen) un papel central en el mantenimiento del orden interno. Esta situación se consolida con la estructura militarizada de las policías que, en diversos países de la región, mantienen incluso dependencia administrativa y funcional del área militar.

No cabe duda que el rol de la policía es aún más complicado allí donde su legitimidad y autoridad están en disputa. Un segundo elemento caracterizador de las policías latinoamericanas es que son vistas por la ciudadanía con desconfianza debido a la poca eficiencia, la corrupción, y la baja profesionalización de sus miembros. Así, por ejemplo, en El Salvador José Miguel Cruz explicita que la práctica, a lo largo de la historia, de emplear a las fuerzas de seguridad para proteger los intereses de los grupos acomodados ha socavado su legitimidad a ojos de los estratos sociales más bajos (Cruz, en prensa).

3. LA REFORMA POLICIAL COMO PRINCIPAL RESPUESTA PÚBLICA

En un contexto marcado por la creciente presencia de la criminalidad, la desconfianza ciudadana hacia las policías, y el desarrollo de prácticas corruptas y de uso excesivo de la fuerza; la reforma de la policía se convirtió en la principal respuesta de política pública en la región. Cabe mencionar que estas reformas se inscriben dentro de lo que O'Donnell llama "la tercera generación" en el proceso de consolidación democrática. Ya que sin duda durante los primeros años de democracia, fueron pocos los países que pudieron generar un cambio en la gestión y doctrina policial en América Latina.

De esta manera, la reforma de las policías no es sólo una necesidad para responder a los problemas de delincuencia presentes en todos los países de la región, sino también un elemento fundante del proceso de consolidación democrática .

La expectativa pública, sin embargo, puso énfasis en la posibilidad que una policía más eficiente y efectiva podría resolver el problema de la seguridad. Situación que se apoyaba en intervenciones realizadas en los Estados Unidos de Norteamérica donde la sociedad parecía incluso dispuesta a sacrificar en cierta medida la protección de sus derechos civiles en favor de una mayor seguridad. Paradojalmente, en América Latina esta disponibilidad se observa especialmente en aquellos países que han sufrido dictaduras militares, por lo que los esfuerzos para promocionar el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad del gobierno en las nuevas democracias se enfrentaron con una carga adicional.

Sin duda, la reforma policial es sólo un elemento de las políticas para disminuir la criminalidad, sin embargo durante la primera mitad de los años 90s, ésta se vio como la principal salida para enfrentar esta problemática.

Así, se ha limitado el desarrollo de una perspectiva sistémica e integrada que incluya por lo menos programas e iniciativas dedicadas a: (1) prevención del crimen (educación, protección infantil y bienestar familiar, recreación, empleo, patrullas de rutina y sensibilización de la comunidad, entre otros); (2) represión del crimen e investigación (policía con o sin uniforme, forenses criminalistas, inteligencia criminal), (3) enjuiciamiento (fiscales públicos, juzgados, -incluyendo jueces y cargos administrativos, abogados para la defensa); (4) sistema penitenciario (construcción, mantenimiento, vigilancia); y (5) rehabilitación penitenciaria y post penitenciaria (empleo, asistencia personal y familiar, tratamiento anti-drogas).

Sin dudas la reforma policial es un elemento central del proceso pero no puede, por si solo, prevenir y controlar la violencia y la delincuencia en un determinado país. Así por ejemplo, una mayor presencia policial y represión del crimen tiene como consecuencia un mayor número de detenidos, que no siempre son culpables. Este proceso tiene efectos negativos como el colapso del sistema judicial y el sistema penitenciario, así como un proceso de “olvido” sobre la importancia de la rehabilitación. A cambio, el sistema judicial colapsado, se vuelve más vulnerable a la ineficiencia, la injusticia, la corrupción y el abuso. Y las prisiones, sobre pobladas y con infraestructura precaria, se vuelven violentos y peligrosos almacenes humanos, conocidos también como escuelas del delito.

4. EL ROL DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La crisis policial en América Latina encontró un espacio limitado de referencias internacionales con éxito que pudieran servir como referencia o modelo de acción. Ciertamente aquellas iniciativas de reforma implementada en países europeos, e incluso en Estados Unidos, parten de supuestos financieros diametralmente distintos a los encontrados en la región. Pero además, la cultura policial es diferente y sin duda los problemas que se presentan en cada uno de estos contextos es incluso variada.

No obstante la diversidad institucional y de contexto comentada previamente, se ha generado un proceso bastante extendido de importación de “modelos” considerados exitosos de gestión, administración y operación policial. La principal iniciativa importada es la experiencia del alcalde Giuliani en la ciudad de Nueva York.

El apoyo de instituciones no gubernamentales como el Manhattan Institute ha sido decisivo para dar a conocer una experiencia de intervención que tiene claros supuestos teóricos e implicancias políticas. De esta forma la “tolerancia cero” o “ventanas rotas” como indistintamente se conoce en América Latina a las medidas adoptadas en la ciudad de Nueva York son la principal muestra de la importación de políticas. La contratación de Giuliani en la ciudad de México por más de cuatro millones de dólares para que hiciera un diagnóstico de la situación y un listado de 146 recomendaciones es un ejemplo del tipo de acciones que se han desarrollado en la región para generar iniciativas de impacto público, comunicacional e institucional. Por su parte, el Comisario Bratton de Nueva York ha sido también asesor de gobiernos de ciudades como Lima, Caras y Guayaquil.

Un elemento común a los diagnósticos en América Latina es la identificación de problemáticas que tienen que ver más con la cultura nacional que con la especificidad policial. Así por ejemplo, la alta presencia de comercio ambulante en las ciudades de Lima y México fue vista como un problema central que debería ser enfrentado con la fuerza pública. Recomendación que sólo muestra el desconocimiento de la realidad de estas ciudades donde importantes porcentajes de la población carecen de trabajo formal y por ende la informalidad es su único medio de sobrevivencia.

Adicionalmente es importante mencionar que estas iniciativas han llegado de la mano de un proceso de modernización tecnológica donde el Compstat (Paquete estadístico o de Análisis estadístico) es la palabra mágica para la labor policial. En este punto es importante destacar que este sistema de información estadística desarrollado en Nueva York permite conocer el fenómeno criminal con más detalle pero también permite avanzar en procesos de descentralización de las tareas y procedimientos policiales. Consolidando una institucionalidad menos jerárquica y con importantes componentes de discrecionalidad en la toma de decisiones operativas por parte del comisario a cargo.

Claro que en el proceso de importación la iniciativa no se adopta de forma completa sino por el contrario ha aterrizado en tierras latinoamericanas como un sistema altamente tecnologizado para el manejo de la información delictual. Por ende, se realizan inversiones significativas en equipar mejor la capacidad policial en términos de sistemas de acopio y análisis de información así como de sistemas de información geográfico entre otros. Todo aquello vinculado con la definición de una institución menos jerárquica, que tenga espacios de debate y distribución de tareas y responsabilidades entre los comisarios, se quedó en el camino.

La policía comunitaria es otra iniciativa de múltiples desarrollos en la región con una impronta internacional de “buena práctica” auspiciada principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien la idea de generar instituciones policiales con una mayor y mejor relación con la comunidad es un excelente punto de partida para los cambios necesarios al interior de las instituciones policiales. El concepto “policía comunitaria” ha sido utilizado para nombrar experiencias diversas e incluso distantes del objetivo mismo del “community policing” desarrollado en Estados Unidos o la “policía de proximidad” francesa. De hecho, en la mayoría de casos latinoamericanos se encuentra un pequeño grupo al interior de la institución policial dedicado a la “comunidad” y el resto de la dotación se mantiene con las mismas prácticas de antaño. En muchos casos este “plan piloto” no es asumido como un verdadero cambio de paradigma sino una forma de cumplir con la nueva óptica institucional.

Los ejemplos utilizados previamente muestran que el proceso de importación de políticas se enfrenta a un serio problema de aplicabilidad pero sobretodo a déficit de conocimiento respecto a las iniciativas a desarrollar. En este sentido, lo considerado exitoso no es puesto en duda antes de su aplicación, lo que trae serias consecuencias.

5. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR REFORMA POLICIAL?

La experiencia de Europa y de Norteamérica muestra importantes cambios en aspectos de la función y doctrina policial. En general estas reformas se realizan en dos vértices: la capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía) y la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos).

De esta forma, se busca aumentar los mecanismos de fiscalización y control de las instituciones policiales, no sólo en términos de actuación en el marco de la ley sino también por la eficacia y eficiencia de las iniciativas desarrolladas.

Estos cambios fueron revisados en Latinoamérica donde el incremento de la sensación de inseguridad, la corrupción, y la ineficacia del accionar policial mostraron la necesidad de cambios profundos en su doctrina y gestión. De esta forma, se pueden evidenciar cuatro procesos ocurridos en las últimas décadas: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles (como El Salvador); las reformas parciales ocurridas en Argentina y Colombia; las iniciativas de policía comunitaria (Chile, Guatemala y Brasil) y las iniciativas innovadoras desarrolladas por diversas instituciones en la región.

Nuevas policías

Hasta mediados de los años 90s, la policía centroamericana era un elemento central para el mantenimiento del orden interno y apoyo de las Fuerzas Armadas. De esta forma su subordinación doctrinal y de gestión era evidente. Así por ejemplo, en Honduras la Fuerza de Seguridad Pública estaba bajo el mando de las fuerzas armadas; mientras que en El Salvador en 1992 (fecha en que se firmaron los acuerdos de paz) las tres instituciones policiales dependían del Ministerio de Defensa.

De esta manera, los efectivos policiales estaban entrenados casi exclusivamente para enfrentar la insurgencia armada, y para cooperar con los militares en el mantenimiento del orden interno. Situación que iba en desmedro de la formación y capacitación en funciones propias de la policía como la prevención y el control de la criminalidad.

Adicionalmente, la participación de policías en enfrentamientos con la población y la extrema utilización de la fuerza generaron la necesidad de definir nuevas institucionalidades con legitimidad y cierto reconocimiento ciudadano. De esta forma, se crearon instituciones policiales prácticamente nuevas en la región.

En El Salvador, la creación de una nueva policía nacional fue uno de los acuerdos centrales del Tratado de Paz de 1992 que dio fin a una larga y dramática guerra civil. De esta forma, se trató de limitar la participación de

las fuerzas de policía como elementos que sirven a fines políticos ya que en el viejo régimen las fuerzas de seguridad representaban los intereses de los estratos sociales altos; un ejemplo de esto es el hecho que las fuerzas de seguridad nacional se usaron para mantener el orden en las plantaciones de café en las épocas de recolección de la cosecha.

Esta nueva policía nacional se conformó con veteranos de la guerrilla y de la armada al igual que con nuevos reclutas. Lamentablemente, el proceso fue exitoso en sus inicios pero posteriormente fracasó, lo cual se vio evidenciado por la disminución del alto grado de aprobación social que tenía dicha institución.

Paradójicamente, en la actualidad se aprecia un regreso paulatino de los militares a funciones de mantenimiento del orden público. Situación que se justifica en la sensación de inseguridad de la población y en la aparente limitada efectividad de la nueva institución policial.

Reformas parciales

A diferencia de los procesos presentados previamente, la mayoría de las iniciativas vinculadas con las instituciones policiales en América Latina se relacionan con esfuerzos más bien parciales de cambio tanto en la doctrina como en la gestión policial. En líneas generales la causa principal de estas reformas fue la preocupación de la sociedad por el fuerte incremento del crimen y la violencia, junto con la percepción general de la fuerza policial como una institución corrupta e ineficaz. Las reformas giraron sobre todo en torno a esfuerzos graduales por reorganizar a la policía, purgar a los oficiales corruptos, y mejorar el reclutamiento y formación, así como mejorar la vigilancia y participación de la sociedad civil.

Cabe destacar que en la mayoría de casos dichos procesos se enmarcaron en contiendas políticas y no incluyeron el apoyo institucional. Por ende, contaron con una amplia resistencia institucional e incluso un constante rechazo de la sociedad¹.

Diversos son los casos donde se implementaron estas reformas. A continuación se presenta brevemente la experiencia de Argentina, Colombia y Perú que muestran elementos comunes a otras experiencias de la región.

Argentina

Promediando la década de los años 90, Argentina asistió a un aumento de la preocupación pública sobre la denominada crisis de seguridad, que tuvo como elemento central la baja eficacia y alta corrupción de las instituciones policiales. En este marco diversas provincias del país enfrentaron iniciativas de reforma de la institución policial (Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza son sólo algunos ejemplos). Sin duda, la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, que representa más de un tercio de la población nacional y cuenta con una de las policías peor evaluadas en el país, es un ejemplo paradigmático del objetivo, resultados y problemáticas de estas iniciativas.

La Policía de la Provincia de Buenos Aires es reconocida históricamente por los altos niveles de violencia rutinaria y la sistemática violación de los derechos humanos, perpetrada por ciertos “grupos operativos” al interior de su estructura (Saín, 2002). No obstante a fines de 1996 los graves hechos de violencia policial, incluyendo la detención y el procesamiento judicial de oficiales implicados en el ataque terrorista contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), generaron cambios en la jefatura policial.

Es así como se aprobó la Ley de Emergencia Policial (Ley 11.880), que modificó la estructura de la Policía e impuso que todos los integrantes de la fuerza serían puestos a prueba por el plazo de un año, durante el cual se analizaría su conducta y, en caso de comprobarse irregularidades, se los separaría de la institución mediante un despido deshonoroso. De igual forma se modificó la ley de procedimiento criminal, con el objetivo de mejorar el control de las actividades de la policía y modificar su relación con el poder judicial.

Este inicio de reforma sufrió diversos contratiempos signados especialmente por la constante negativa de los oficiales por aceptar los cambios propuestos. Situación que se mantuvo en el año 1997 cuando se promulgó el “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires”. Cuya primera medida dispuso la intervención de la Policía a efectos de su reorganización, y estableció un plazo de 90 días para dicha acción.

El interventor destituyó a toda la plana supervisora de la fuerza policial, desmanteló las líneas de mando, y ordenó el retiro de más de 300 comisarios generales y comisarios mayores. De igual forma se promulgó la Ley 12.090 que creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, con funciones en la gestión de las áreas de seguridad, investigaciones policiales, justicia, sistema penitenciario y relaciones con la comunidad.

Este proceso de reforma ha pasado por etapas diversas de avance y retroceso marcadas principalmente por el interés y utilización política de la temática. En este sentido, los cambios no pueden ser analizados en su integralidad ya que las denuncias de corrupción y de utilización excesiva de la fuerza son aún cotidianas.

Colombia

El proceso de reforma de la Policía Nacional de Colombia se generó al interior de la institución a partir de mediados de los 90 debido a la percepción general de una institución penetrada por la corrupción y el narcotráfico. Sin duda el liderazgo del jefe de la policía José Serrano, nombrado en el año 1994, brinda un elemento central a este proceso. El cual se inició con una purga de más de 7 mil funcionarios policiales de todos los rangos de la institución, así como con la modificación de la estructura y la cultura institucional. En este sentido, se desarrolló una perspectiva gerencial basada en la planificación estratégica que permitía espacios de libertad y cierta autonomía a los jefes regionales los cuales teóricamente podrían diseñar e implementar iniciativas focalizadas de control y prevención.

Las reformas realizadas por Serrano tuvieron un impacto positivo sobre la percepción de la población que reconoce el esfuerzo realizado por aumentar la efectividad y el profesionalismo de la institución policial.

Ahora bien, este proceso resaltó la capacidad de la policía para superar problemas de corrupción y demostró su efectividad en la captura de narcotraficantes importantes. No obstante, los resultados han sido mucho más parciales en la mejora de la organización interna y los procedimientos, lo que ha terminado con nuevos escándalos de corrupción que reaparecieron públicamente a principios del año 2003.

Perú

El caso peruano muestra también la importancia del liderazgo civil en el proceso de reforma de la policía, así como los vaivenes políticos a los que ésta es sometida. En este caso, la preocupación central de la institución policial durante los 80 e inicios de los 90 fue el combate al terrorismo y al narcotráfico. Esta situación generó un paulatino abandono de las estrategias policiales vinculadas con la seguridad interna, un aumento de la violación de los derechos humanos, y una corrupción e ineficiencia crecientes.

En este proceso se evidenció la necesidad de una reforma de la estructura y la doctrina policial que incluyera la recuperación de las labores propias de una policía preventiva así como la regulación de los servicios locales (serenazgos) y privados de seguridad. En este contexto, el Ministro Rospigliosi y posteriormente Costa, tomaron las propuestas de las “Bases para la Reforma Policial” preparado por el Gobierno de Valentín Paniagua en el 2002. Paralelamente, el Congreso de la República había avanzado en la misma dirección y contaba con un proyecto de ley sobre el tema, situación que permitió lograr un consenso ciudadano y político.

Así, en enero del 2003 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, junto con otras normas enviadas por el Ejecutivo entre las que se encuentra la creación del sistema de seguridad ciudadana.

Este proceso involucró un cambio en la relación entre la policía y la ciudadanía, buscando involucrarlas en la prevención y el control de la delincuencia a nivel local. Para esto se dio principal interés a la infraestructura de las comisarías así como a la atención brindada a los denunciantes. De igual forma, involucró un cambio en la estructura de la institución. Tanto la creación de las divisiones de seguridad ciudadana en cada región como la mejora en la organización de las comisarías y la simplificación de sus trámites administrativos, son aspectos importantes en el esfuerzo por hacer más eficiente la labor policial y reducir los índices de inseguridad y de delito.

No obstante las buenas intenciones, ambos ministros tuvieron un periodo de no más de dos años (no consecutivos) en sus cargos lo que significó importantes avances y retrocesos en la estrategia planteada.

Policía Comunitaria

La relación con la comunidad se ha convertido en uno de los elementos centrales de cualquier estrategia de prevención y control del delito. Es así como la mayoría de instituciones policiales de la región han adoptado un discurso que pone énfasis en la importancia de la colaboración con la comunidad.

El abanico de acciones consideradas comunitarias es amplio y abarca iniciativas como grupos vecinales de vigilancia, asistencia a cuentas públicas, generación de financiamiento para las policías locales, y participación en proyectos de prevención.

Lamentablemente estas iniciativas se han quedado en muchas ocasiones a nivel del discurso político e institucional y no se han visto reflejadas en cambios al interior de las policías que permitan una efectiva interrelación con la ciudadanía. Las iniciativas de policía comunitaria desarrolladas en América Latina son recientes y han sido poco estudiadas. El experto en temas policiales, Hugo Frühling, ha realizado una de las primeras sistematizaciones de diversos casos en la región y establece algunos elementos que requieren ser enfatizados.

En primer lugar, estas iniciativas generan cierta disminución de algunos delitos así como del sentimiento de inseguridad de la población que observa una mayor presencia policial en las calles. Adicionalmente, se evidencia una mejor imagen ciudadana respecto de la institución y principalmente de los oficiales a cargo del patrullaje vecinal. Finalmente, los esquemas de policía comunitaria involucran una disminución de las posibilidades de abuso policial o uso innecesario de la fuerza debido al conocimiento que tiene la población de los oficiales a cargo del patrullaje.

Por otro lado, estos esquemas no son método eficaz para controlar el crimen (Rico y Chinchilla, 2003, p. 102) sino más bien para enfrentar algunas situaciones concretas a nivel local. De igual forma se evidencia que las propuestas son de difícil adaptación en las estructuras policiales debido a la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y disminuir la forma militarizada de su accionar. Siendo estas últimas dos de las principales características de las policías latinoamericanas. Otra de las limitantes se relaciona con su evaluación, debido a la necesidad de definir

cuáles son los indicadores de eficiencia y sobretodo en el plazo que estos pueden ser evaluados. En este sentido, la participación limitada de ciertos miembros de la institución en estrategias comunitarias parece erosionar las bases mismas de un modelo alternativo de funcionamiento policial en la región.

Otras Innovaciones

Además de los procesos de cambio analizados previamente, en la región encontramos otros esquemas de cambio menos difundidos, pero por cierto, interesantes. A continuación se presentan dos casos que consideramos emblemáticos no sólo por los temas que plantean sino también porque representan una tendencia generalizada en la región.

En primer lugar la necesidad de una estrecha colaboración entre la policía y el sector privado es un tema aún en debate, que pretende superar la ya tradicional colaboración financiera para la compra o mantenimiento de infraestructura básica de la policía en un cierto sector y desarrollar nuevas herramientas de cooperación.

Un ejemplo de estas iniciativas la presenta el instituto contra la Violencia de São Paulo que describe una reciente asociación entre el sector público y privado para mejorar el mantenimiento del orden y contribuir a la prevención del crimen en un área metropolitana que sufre severos niveles de violencia criminal. A partir de un esfuerzo conjunto de asociaciones de empresarios, instituciones académicas, y empresas de comunicación, se establece una respuesta creativa de la sociedad civil para mejorar la eficiencia policial al igual que su eficacia (ver Mesquita Neto, en prensa). De esta forma, los intereses privados, unidos con centros de investigación en la temática, y las policías, pueden generar mecanismos de inversión en programas comunitarios, de participación de la ciudadanía, de mejora de la eficacia y transparencia de las acciones policiales, entre otras actividades.

Al mismo tiempo es posible observar el desarrollo de procesos no tan alentadores como lo son aquellos que, debido al incremento del crimen unido al proceso de responsabilización de la sociedad, puede generar mecanismos no deseados de justicia en mano propia. Un caso tal vez extremo se presenta en el Estado sureño de Guerrero en México, donde la ciudadanía cooperó para dar respuesta a la percepción de ineficacia e incluso a veces de abuso de

las fuerzas de policía estatales. Así, las comunidades indígenas crearon una policía local formada casi en su mayoría por voluntarios, cuya legalidad es cuestionada por parte de las autoridades estatales. En este caso no sólo se convirtieron en una patrulla comunitaria sino que de hecho pasaron a reemplazar a la institución dedicada a velar por el orden público. Sin duda estas iniciativas llamadas de “policía comunitaria” pueden convertirse en el germen de un nuevo autoritarismo local que imparte justicia y castigos.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN. ¿AVANCE O RETROCESO?

Los procesos de reforma han enfrentado diversos problemas. En primer lugar, la reacción al interior de la institución que percibe las nuevas directrices como amenazantes. En segundo, la negación de la opinión pública o los grupos políticos conservadores que ponen en duda la eficacia de estos procesos en el combate a la delincuencia.

En tercer lugar, el apoyo político ha sido errático. De cierta forma se podría afirmar que las reformas no han sobrevivido al cambio de liderazgo en las instituciones o en el ámbito político. Por ende, todas estas iniciativas no han perdurado en el tiempo y su camino de implementación muestra múltiples avances y retrocesos.

Por otro lado, no es del todo evidente que estos cambios afecten las tasas de delitos denunciados o la sensación de inseguridad de la población. Situación que le imprime un mayor nivel de tensión política al no mostrar resultados inmediatos.

A pesar de los problemas mencionados, diversos son los avances logrados en esta temática. Tal vez el más importante es el reconocimiento general de la necesidad de cambio en las instituciones policiales, la disminución del uso ilegal de la fuerza, su desmilitarización y paralela profesionalización. De igual manera, el reconocimiento, desde las mismas policías, de la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con la ciudadanía que permitan disminuir la desconfianza y aumentar la legitimidad del accionar policial.

En síntesis los resultados por ahora muestran la complejidad de reformar las instituciones policiales en la región. Pero también abren un camino hacia la consolidación de una visión moderna, eficiente, transparente

y responsable del funcionamiento policial en América Latina. En este marco, se plantean desafíos que no sólo involucran el tipo de policía que tenemos, sino especialmente la calidad misma de nuestras democracias.

Nota

¹ Bayley (2001, p. 25) enfatiza que “si la incidencia del crimen y el desorden se percibe como inaceptable o creciente, la reforma policial será inhibida.” La reforma en estos casos puede ser vista como una distracción de la aplicación efectiva de la ley

Referencias

- Bayley, David H. 1990. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis* (New Brunswick: Rutgers University Press).
- . 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, *Issues in International Crime*, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>).
- Cruz, José Miguel (en prensa) “Violencia, Inseguridad Ciudadana y las Maniobras de las Elites: La Dinámica de la Reforma Policial en El Salvador” En. Bailey, John y Dammert, Lucía (edit). *Public Security and Police Reform in the Américas*. University of Pittsburgh Press.
- Mesquita Neto (en prensa) “Asociaciones Públicas-Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia”. En. Bailey, John y Dammert, Lucía (edit). *Public Security and Police Reform in the Américas*. University of Pittsburgh Press.
- Rowland, Allison (en prensa) “Respuestas Locales a la Inseguridad en México: la Policía Comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero”. En. Bailey, John y Dammert, Lucía (edit). *Public Security and Police Reform in the Américas*. University of Pittsburgh Press.
- Rico, Jose María y Chinchilla, Laura (2003) *Seguridad ciudadana en América Latina*. SXXI, México.
- Frühling, Hugo (2003), *Policial Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*. Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Frühling, Hugo (2001), *La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina*. CED, Santiago.
- Llorente, M.V (en prensa) “¿Demilitarización en Tiempos de Guerra? La Reforma Policial en Colombia”. En. Bailey, John y Dammert, Lucía (edit). *Public Security and Police Reform in the Américas*. University of Pittsburgh Press.
- Costa, Gino (2004) “Nuevo enfoque de seguridad ciudadana post Fujimori: Desafíos, realizaciones y tareas pendientes” En: Dammert, Lucía (Edit). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Programa URBAL, Valparaíso.