

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

54



Julio-Diciembre 2011



REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación.....7

Roberto Cuéllar M.

Mensajes inaugurales

*Mensaje de inauguración del Director Ejecutivo del IIDH,
Roberto Cuéllar M.* 13

*Mensaje de inauguración del Consejero Permanente
de la Asamblea General del IIDH, Pedro Nikken* 19

*Palabras de apertura del Secretario General del SICA,
Juan Daniel Alemán Gurdíán* 23

Conferencia magistral

Juez Baltasar Garzón Real 33

Introducción al XXIX Curso

Seguridad, justicia y derechos humanos: una propuesta
desde la función policial con énfasis en los derechos
de las víctimas..... 55

Roberto Cuéllar M.

Ponencias seleccionadas

El mito sobreviviente de la rehabilitación: una perspectiva
desde la dimensión de los derechos humanos..... 75

César Barros Leal

Violencia institucional. Estrategias y lineamientos para enfrentar
y eliminar la violencia institucional contra las mujeres
y la inseguridad en las instituciones policiales..... 89

Ana Helena Chacón

Desarrollo de políticas públicas para reducir las causas estructurales de la violencia y la conflictividad social	99
<i>Mayra Falck y Marco Falck</i>	
Respuestas policiales eficaces para la prevención y control de la delincuencia y la protección de las víctimas del delito.....	113
<i>Juan Faroppa Fontana</i>	
Derechos humanos y violencia.	
En defensa de la persona humana	125
<i>Pedro Nikken</i>	
De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana	137
<i>José Thompson y Paula Antezana</i>	
Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional	165
<i>Mark Ungar</i>	
Uso de información para la formulación de políticas públicas.....	195
<i>Marcos Vásquez</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta la Revista 54 IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2011. En esta edición se recopilan los mensajes principales y varias ponencias del marco académico del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Justicia y Seguridad: derechos de las víctimas y función policial, llevado a cabo del 8 al 19 de agosto de 2011. En la ocasión, más de cien personas participantes, provenientes de 25 países de la región, estudiaron y profundizaron sobre un concepto operativo de las víctimas de la violencia y los delitos, en relación con la función policial como garante de los derechos humanos. En este curso, el IIDH aplicó el enfoque de la seguridad humana y el derecho de acceso a la justicia, en el contexto de los lineamientos internacionales vigentes dentro del marco político y legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre los alrededor de 3400 exalumnos y exalumnas, se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente Americano.

Desde su creación en 1983, el Curso Interdisciplinario es una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto que son fundamento del SIDH. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas

internacionales, - jueces y juezas de la Corte IDH y comisionados y comisionadas de la CIDH -, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

En el enfoque estratégico del IIDH -Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza: una ruta por construir en el sistema interamericano- la cuestión de la víctima de violaciones de derechos humanos y la comisión de delitos tienen una prioridad que correspondía resaltar en el contexto hemisférico, con el fin de convocar a todo tipo de actores para profundizar en propuestas operativas que fueran más allá de una agenda meramente enunciativa o de un enfoque victimológico abstracto.

Desde la visión de la realidad actual en las Américas, el curso XXIX consideró que el fenómeno criminal que afecta los derechos humanos de las poblaciones y de las víctimas - y sus familiares - se ha incrementado en variadas formas violentas y de diferente índole. Una de estas tipologías agravada es la acción criminal de grupos irregulares que están organizados para conseguir fines ilícitos y para pasar por encima de la dignidad humana de cualquier persona y del Estado. Hay crimen organizado, como se dijo en la introducción al curso XXIX, cuando sistemáticamente varias partes del poder del Estado han sido paralizadas o copadas, e infiltradas por la delincuencia y los grupos irregulares de alta monta y capacidad delictiva. El combate comienza en la policía y en la fiscalía con personas preparadas y honestas para dar la batalla ética, moral y penal: es la lucha por los derechos humanos de hoy y del futuro de la democracia. Para la delincuencia no hay nada ético. La vida humana no es valor, sino solo la riqueza fácil en la vida de hoy.

En los escenarios actuales de conflictividad social en los países de la Región, durante las lecciones del curso XXIX estudiamos nuevas y perversas modalidades de violencia que reclaman una respuesta integral, en la que lo preventivo y lo reactivo sean necesariamente complementarios con la función policial. También se dijo que urge adoptar medidas creativas y tecnológicas para combatir los efectos de

ese fenómeno criminal y tan organizado con un enfoque de seguridad y de justicia más eficiente y eficaz, sin debilitar el marco de garantías de derechos humanos y con una agenda basada en la victimología que establezca las estrategias de asistencia, atención y reinserción social, con formato interinstitucional e interagencial.

Todo ello pasa por un reforzamiento de una cultura de paz que tenga en cuenta la situación de desventaja de las personas y grupos en condición de vulnerabilidad, con enfoque de género.

Desde una visión más amplia del tratamiento a las víctimas, el curso XXIX abordó esquemas para la erradicación de prácticas revictimizadoras, con base en un proceso tendiente a la modificación de las pautas culturales discriminadoras que persisten en las distintas instancias por las que transita la justicia. En nuestra experiencia regional, las víctimas del crimen y el infierno en las cárceles afectan casi siempre y en mayoría a las poblaciones más pobres. Y así se dijo en el curso XXIX al enfocar la descomposición social y el trauma inhumano de la violencia que afecta a muchas zonas de las Américas, en que se necesita proteger a la escuela de esta vorágine delictiva.

En la experiencia de capacitación sobre función policial, seguridad y acceso a la justicia que el IIDH ha acumulado en la región, ha estado presente el debate sobre los derechos humanos de las personas acusadas de delito y los derechos de las víctimas, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de los principios y criterios dictados por la Corte IDH y la CIDH. De allí que en esta XXIX edición, el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos examinó esa problemática con relación a la función policial, en el marco del debido proceso y de la seguridad humana como lo enfoca el SIDH. En estas circunstancias y a lo largo del curso XXIX, se señaló a la inseguridad de la ciudadanía como la amenaza crónica al bienestar, a la dignidad de las víctimas y al progreso de la democracia para varias regiones de América. Concluimos preguntando ¿cuáles son las raíces de este fenómeno endémico; cuáles son los efectos perniciosos para la gobernabilidad y los efectos traumáticos para el desarrollo humano; y cuáles son los desafíos al mediano plazo? Los niños y niñas tienen

que ser educados en sus derechos humanos y deben de practicar soluciones de prevención y convivencia ante la realidad violenta que les toca enfrentar hoy. El desafío que nos convoca al futuro es proteger la escuela de la violencia para lo que IIDH ha construido esquemas curriculares y de seguridad escolar ante el riesgo permanente de los derechos humanos al futuro de nuestra región tal como lo apuntamos al final del curso XXIX en presencia del Sr. Mario Zamora, Ministro de Seguridad y Gobernación de Costa Rica y de nuestra Presidenta, Sra. Sonia Picado Sotela en la clausura oficial.

Esta edición de la Revista 54 IIDH incluye al inicio dos mensajes de inauguración del XXIX Curso Interdisciplinario, a cargo del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Sr. José Daniel Alemán Gurdían, del Sr. Pedro Nikken, y el mío como Director Ejecutivo del IIDH. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso; la conferencia magistral ofrecida por el juez español Baltasar Garzón, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del Curso. Se incluye el texto de las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Ana Elena Chacón (Costa Rica), Mayra Falck (Honduras), Juan Faroppa (Uruguay), Pedro Nikken (Venezuela), Mark Ungar (Estados Unidos), Marcos Vásquez (Chile), César Barros Leal (Brasil) y José Thompson Jiménez (Costa Rica).

Es nuestro más sincero deseo que esta contribución del IIDH represente un aporte significativo para fortalecer la visión regional y el enfoque de derechos ante todas las formas del delito y modalidades de violencia en las sociedades democráticas, coadyuvando, a la vez, en la promoción de un enfoque operativo de seguridad humana ante la violencia, en consideración de la estabilidad democrática y los derechos humanos de las víctimas.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional

*Mark Ungar**

Introducción: reforma policial en América Latina

Aun cuando las tasas de criminalidad han llegado a niveles sin precedentes¹ y han sido la preocupación principal de la ciudadanía desde los años 90, las repuestas gubernamentales en América Latina han resultado parciales y poco eficaces. La criminalidad –y el fracaso de las medidas para detenerla– ha producido pánico social y ha generado una crisis de seguridad ciudadana en la región. Esta crisis ha dejado en evidencia las limitaciones de la policía tradicional, con sus respuestas centralizadas, estandarizadas y duras frente a los delitos. El reconocimiento de las debilidades de esta forma de trabajo policial ha producido esfuerzos por reemplazarla con la policía comunitaria, que, en contraste, pretende enfrentar las raíces de la criminalidad mediante la participación ciudadana, políticas sociales preventivas y rendición de cuentas. Sin embargo, en el proceso de su implementación estas políticas enfrentan obstáculos, políticos, institucionales y sociales. Como se trata de políticas que funcionan principalmente a nivel local, estos obstáculos son más fuertes cuando se llevan a cabo programas locales de policía comunitaria, proceso en que este artículo se enfocará para mostrar la dificultad e importancia de esta transformación policial en América Latina.

Como en Europa y América del Norte, hay tres claras etapas de evolución de las fuerzas policiales en América Latina. Las fuerzas originales de la época colonial y del siglo XIX fueron mayormente controladas por oficiales municipales. Con el aumento de la tecnología

* Facultad de Ciencias Políticas y Justicia Criminal, City University of New York.

¹ Desde 2000, la tasa promedio de homicidios en América Latina, ha sido de 27,5, y solo 8,8 en el resto del mundo. Más del 42% de los homicidios –cerca de 140.000 personas– en el mundo ocurren en América Latina. Ver, Interpol International Crime Statistics, disponible en: <http://www.interpol.int/>.

y la formación de Estados centralizados en el siglo XX, la mayoría de las fuerzas policiales fueron transferidas al control nacional, con una administración más profesional. Avances como el radio y los Informes Criminales Uniformes, maximizaron la eficiencia y proporcionaron respuestas más rápidas. Sin embargo, al distanciarse la policía de la comunidad, este cambio subrayó el reconocimiento policial de la criminalidad y debilitó la cooperación ciudadana. Las protestas sociales que tuvieron lugar en los Estados Unidos (EEUU) y en Europa en los años 60 y 70 del siglo XX, dejaron a la luz los límites del trabajo policial estandarizado. Así, empezó el camino hacia una tercera etapa, generalmente conocida como policía comunitaria, que devolvió a los oficiales a la calle y les brindó mayor flexibilidad para enfrentar las causas de la criminalidad, ganando la confianza ciudadana.

El autoritarismo obstruyó esta tercera etapa en América Latina porque la policía era utilizada por los gobiernos militares para controlar la vida política más que el crimen. Posteriormente, la transición a la democracia en los 80 en lugar de propiciar el inicio de la policía comunitaria, cambió el personal y las leyes policiales sin eliminar el modelo profesional. Las estructuras policiales siguieron rígidas y las políticas criminales centradas en repuestas verticales. Las medidas de eficiencia, como el número de detenciones, impidieron el surgimiento de formas alternativas de hacer cumplir la ley, como lo es la participación ciudadana. Siguió el síndrome de “medidas en vez de goles”², es decir, en que las prácticas policiales reflejan más sus intereses institucionales que las condiciones sociales. Pero como en los EEUU de los 60, la policía no pudo adaptarse a los cambios profundos que tuvieron lugar en América Latina durante los 90. Con el aumento de la movilización y la educación disminuyó la tolerancia popular hacia las fuerzas policiales abusivas e inefectivas. Con la mayor estabilidad democrática y las reformas judiciales, el reconocimiento de los límites de las políticas criminales promovió la formulación de muchas reformas policiales que, aunque diferentes en cada país, generalmente se pueden categorizar en cinco áreas.

² Goldstein, Herman, *Problem-Oriented Policing*. McGraw-Hill, Nueva York, 1990.

1. **Reorganización estructural.** La reforma policial principal de la democracia contemporánea ha sido la reorganización estructural para generar una policía más profesional y eficiente. Ésta ha tenido tres formas principales: la primera es la descentralización geográfica de las instituciones centralizadas, convirtiéndolas en unidades municipales y regionales. La segunda es la reestructuración funcional, con la formación de instancias distintas de investigación, prevención, penitenciarias, de transporte y de otras especializaciones. Una tercera forma de reestructuración es la interna, que implica sobre todo la reducción del número de rangos o la unificación de las jerarquías de oficiales y suboficiales.
2. **Apoyo profesional.** La expectativa de que la policía debe profesionalizarse debería venir como consecuencia del apoyo profesional. En América Latina este apoyo ha tomado varias formas. La primera, y, por supuesto, la más importantes para las y los oficiales, son los aumentos salariales. Cuando los fondos para sueldos son limitados, muchos gobiernos los suplen con un mejor acceso a la salud pública, a pensiones y otros servicios. Otra forma de apoyo profesional es la seguridad, sobre todo a partir de regulaciones más claras y justas relativas a la promoción. Otras formas de apoyo son: más y mejor tecnología, laboratorios forenses y nuevos vehículos.
3. **Mecanismos de control.** Para aumentar la transparencia legal, fiscal y pública, en América Latina se han establecido una diversidad de mecanismos para la rendición de cuentas a través de, por ejemplo, *ombudsman* nacionales y la creación de unidades de asuntos internos dentro de la fuerza policial. Los derechos humanos son el foco principal de estas instituciones, pero otras cuestiones –como los asuntos financieros– también son parte de sus mandatos. Otras instancias estatales, como el Ministerio Público, también tienen autoridad para exigir rendición de cuentas.
4. **Cambios legales.** La legislación novedosa también determina el poder de la policía en muchos campos, desde la calle hasta los tribunales. El cambio más importante en ese sentido son los nuevos códigos de proceso penal. Debido a las demoras y a prejuicios

sobre la investigación criminal en América Latina³, casi todos los países de la región han reformado sus códigos para propiciar juicios más rápidos y dejar claro el rol de cada agencia criminal, fortaleciendo el debido proceso con juicios orales que reemplazan a los procesos escritos; la transferencia de la autoridad investigativa de la policía a las y los fiscales, y el establecimiento de nuevas cortes de investigación o de sentencias. Los impactos iniciales de estos nuevos códigos casi siempre han sido positivos, como lo es la disminución regional del 20% de presos sin sentencia en los tres primeros años posteriores a su implementación⁴.

5. **Policía comunitaria.** Pero la reforma más importante, que implica no sólo un cambio en las leyes sino en la filosofía policial, es la policía comunitaria. Aunque tiene muchas definiciones, se puede caracterizar como una variedad de proyectos preventivos que colocan a la sociedad al frente de la lucha contra la inseguridad. Estos proyectos incluyen: grupos de vigilancia barrial, consejos policía-ciudadanía y programas dirigidos a sectores vulnerables, como los centros para jóvenes y mujeres. Uno de sus objetivos es disminuir las diferencias en acceso de la ciudadanía por razones socioeconómicas, geográficas y étnicas, mejorando sus capacidades para trabajar de la mano de los oficiales estatales. La policía comunitaria es muchas veces apoyada por otras formas de reforma policial, como son los equipos barriales, mayor autonomía para las comisarías y disponibilidad de tiempo por parte de las y los oficiales para trabajar con la ciudadanía. Otras instancias estatales también tienen un rol importante para la policía comunitaria, sobre todo en la lucha contra problemas específicos, como la drogadicción, que están ligados con el aumento de la delincuencia. De hecho, todas las formas de reforma policial son parte del cambio general hacia el modelo de la policía comunitaria. Siendo una de las formas más concretas y poderosas de control local, la policía

³ Hay que considerar que menos del 3% de los homicidios conducen a la condena del criminal.

⁴ Riego Ramírez, Cristián, y Mauricio Duce, *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2008 pág. 44.

comunitaria es una manera de fomentar la democratización y la descentralización.

Obstáculos y desafíos

Aún cuando la policía comunitaria tiene el apoyo general del Estado y de la ciudadanía, además de proyectos claros y factibles, enfrenta obstáculos entre la misma sociedad, instituciones y oficiales que pretende cambiar. Ante la presión de la opinión pública, muchos gobiernos promueven políticas de corto plazo en lugar de reformas institucionales. Además, las instituciones estatales tienen la posibilidad real de impedir reformas que afecten su poder, no sólo mediante la resistencia directa, sino también como un reflejo de sus deficiencias estructurales. Por su parte, la sociedad muchas veces no tiene la organización o la capacidad para promover reformas profundas y a menudo apoya las medidas de mano dura que propone la policía tradicional. De entre los obstáculos sociales, políticos e instituciones que enfrenta la policía comunitaria, aquí se enfatizará en tres que son más evidentes y fuertes: la administración, la ley y la descentralización. Estos muestran mejor que otros que la policía comunitaria es una forma de democratización y poder ciudadano que los actores y agencias responsables por la seguridad ciudadana impiden.

1. Administración policial

- a) **Administración general.** Una organización compleja como la policía requiere de una administración sólida. Pero, como en otras regiones, en América Latina la administración policial es débil por muchas razones, principalmente por la dificultad de adecuar a una sociedad democrática, instituciones cerradas y militarizadas. Muchas reformas propician un cambio gradual, como por ejemplo los mecanismos de rendición de cuentas. Pero el no poder sincronizar estas reformas con las prácticas internas –sobre todo, la relación entre los rangos y el uso de los recursos humanos y financieros– afecta la fuerza con que se aplican. La falla más evidente es la comisaría, el centro de la lucha contra la criminalidad, donde el personal sufre falta de autonomía y

de oportunidades para la innovación. La combinación de la inseguridad profesional y la disciplina arbitraria desalienta el cambio y el planteamiento de propuestas por parte de los oficiales para sus áreas. Su trabajo cotidiano es por lo general pasivo, limitado al monitoreo de una esquina y sin la capacitación para mejorar las relaciones comunitarias⁵. La rotación y los horarios agotadores también propician que las y los oficiales se resitan a nuevas programas, que exigen mayor inversión de tiempo⁶.

Mucho del debate sobre la administración policial en América Latina se centra en el número de oficiales. Aunque hay marcadas diferencias por país, el promedio regional es de un oficial por cada 300-400 personas, lo que genera una demanda por un aumento de personal. Sin embargo, esta tasa no es baja –ciudades como Nueva York cuentan con un oficial por cada 200 personas–, y el aumento de personal sin reformas y sin la confianza de la ciudadanía no conlleva a mayor seguridad. Un estudio comparativo de ciudades estadounidenses no ha mostrado una correlación entre el número de policías y la tasa de criminalidad⁷. Además, el bajo porcentaje de oficiales activos refleja, en muchos casos, una mala administración de personal y no su carencia. La presencia policial a menudo se ve reducida por el exceso de tiempo dedicado a llenar formularios y el uso de oficiales para asuntos especiales, como el control del tráfico o como guardas para líderes o instalaciones estatales⁸. En Venezuela se estima que la mayoría del tiempo útil del 52% de oficiales policiales es en patrullas o investigaciones. Ese tipo de

⁵ Entrevistas con un comisionado, un subcomisionado y dos oficiales de PFA, Comisaría 32, 25 de mayo de 2004.

⁶ Con un promedio de 70 horas de trabajo semanal, los oficiales de policía venezolanos trabajan 40% más que otros empleados estatales. Rivero, M., Rafael, “Cuánto y qué gana un policía”, en: *Diario de Caracas*, 14 de junio de 1990, pág. 20.

⁷ Chan, Sewell, “Counting Heads Along the Thin Blue Line”, en: *New York Times*, 26 de marzo de 2006.

⁸ En Guatemala, esas prácticas son culpadas de la escasa cobertura policial a nivel nacional. Ver: Sequén-Monchéz, Alexander, “Desmilitarizar para democratizar. Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe”, en: *Nueva Sociedad*, págs. 127-155. Ed. Lilian Bobsa, Caracas, 2003, pág. 147.

administración no sólo reduce el número de policías en la calle, sino que aumenta el descontento de las y los oficiales cuando sí están trabajando.

- b) **Tecnología.** Se están adoptando nuevas tecnologías a través de la región, como lo son los mapas georreferenciados y los programas de estadísticas comparadas –como el Compstat– para disminuir el tiempo de respuesta de la policía a los delitos y amenazas de delitos. Un aspecto esencial del Compstat en Nueva York y otras ciudades, es que reúne a policías, fiscales y otros oficiales de justicia criminal en sesiones donde cada jefe policial responde a sus críticas, así como para desarrollar estrategias contra la delincuencia en sus jurisdicciones. En algunas ciudades latinoamericanas, sin embargo, el Compstat no incluye críticas a las y los comisarios u otros oficiales mayores. Tampoco integra instancias de servicios sociales, que es otro aspecto central de su éxito porque brinda al gobierno una mejor capacidad para identificar individuos, armas y otra información que promueve la prevención de delitos. Por ejemplo, el exjefe de la Policía de la Ciudad de Nueva York, William Bratton, desarrolló un plan de policía comunitaria para el Distrito Federal de Venezuela, con kioscos policiales y Compstat, que disminuyó la tasa de homicidio de 236, entre enero y junio de 2000, a 132 durante el mismo semestre en 2001, con una caída del 30% en la criminalidad en otras áreas⁹. Pero las debilidades administrativas minaron el plan: en muchas áreas las comisarías gozaron de poco control de su personal y de poca confianza por parte de las y los pobladores¹⁰. En otras palabras, los beneficios del Compstat no vienen de la tecnología sino de una comunicación más abierta y honesta.
- c) **La carrera policial.** Las contradicciones entre la ley y la práctica en la carrera policial también dañan a la policía comunitaria.

⁹ Bratton, William, y William Andrews, “Driving Out the Crime Wave: The Police Methods that Worked in New York City can Work in Latin America”, en: *Time Magazine*, 23 de julio de 2001.

¹⁰ “Roban y matan a taxista frente a módulo policial”, en: *El Universal*, 4 de julio de 2001.

Estos problemas empiezan en el reclutamiento: en muchos países ni siquiera se siguen los requisitos previstos para el ingreso a la fuerza policial, además de que no se hacen esfuerzos por que cada generación sea representativa de la población a la que protege. Esto se puede ver en países que apuraron el establecimiento de una nueva policía tras décadas de conflicto, como El Salvador y Guatemala¹¹. Aunque muchos países están mejorando la capacitación de sus fuerzas policiales, continúa el énfasis en la preparación física y en el conocimiento formal de las leyes en lugar del análisis crítico, la discusión abierta y la aplicación de lo aprendido a la realidad social. Además, muchos directores e instructores de las academias policiales de la región simplemente no tienen tiempo o flexibilidad para llevar adelante experimentos pedagógicos. Muchos directores de academias son veteranos, caracterizados por una limitada aceptación de nuevos enfoques, o vienen de instituciones externas a la policía, con planes ambiciosos que se disuelven ante la intransigencia interna.

Algunos países enfrentan estos déficits en la formación mediante acuerdos con universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, muchas veces hacen falta herramientas y voluntad para coordinar estos cursos con la administración policial. Uno de los resultados es que no pocos oficiales desperdician las oportunidades de capacitación especial. Por ejemplo, menos de quince oficiales guatemaltecos con capacitación para hacerlo trabajan como investigadores¹² y algunos policías en Costa Rica se quejan de que los cursos especiales vienen con un aumento salarial de tan solo 1,5%¹³. Incluso los cursos especiales ofrecidos en el exterior son vistos como un premio en vez de como un paso hacia la reforma institucional. Muchos de ellos son rechazados

11 Sequén-Monchéz, Alexander, "Desmilitarizar para democratizar. Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe"...

12 U.S. Agency for International Development (USAID), *Reflections on Community-Based Policing Programming in Guatemala*. USAID, Washington, D.C., abril de 2005, pág. 2.

13 Entrevistas del autor con oficiales de la policía, San José de Costa Rica, 18 al 30 de junio de 2006.

por considerarlos una crítica condescendiente a sus prácticas tradicionales. En cuanto a la promoción interna, los cursos y las buenas calificaciones son en ocasiones menos importantes que cuestiones menos objetivas, como la opinión de los superiores. Muchos de los formularios de promoción son cortos –de dos o tres páginas– y no contienen preguntas específicas sobre sus relaciones con la comunidad. El favoritismo, que refleja la importancia de los vínculos políticos en lugar del merito como medios para la promoción, también genera resentimiento.

Tales prácticas en la carrera policial afectan la conformación y sustentabilidad de la policía comunitaria porque limitan la capacidad de las y los oficiales para identificar las causas de la criminalidad, adaptarse a condiciones cambiantes y desarrollar nuevas proyectos con sus colegas. La débil coordinación entre la policía y los servicios sociales destinados a atender problemas como la drogadicción, también limita la capacidad de promover nuevos programas y prácticas, sobre todo en áreas de alta criminalidad donde hacen más falta nuevos proyectos. Adicionalmente, cuando pueden introducirse nuevas ideas, éstas se pierden debido a los frecuentes cambios en la policía local, comisarios y jefes. La rotación automática, que oficialmente es cada dos años en la mayoría de países pero que en la realidad es más frecuente, hace aún más difícil para las y los oficiales el desarrollo de relaciones comunitarias o especializaciones profesionales – sobre todo en el caso de países con diversidad étnica, como Guatemala.

- d) **Finanzas.** Las difíciles condiciones financieras complican los esfuerzos por mejorar la administración. En la calle, la corrupción de algunos oficiales empaña sus relaciones con la comunidad. Por otro lado, algunos procesos que son vulnerables a la corrupción –como los contratos y las transferencias de fondos– e instancias policiales corruptas –sobre todo las que trabajan en áreas como aduanas u operaciones que involucran dinero– también aportan a la disminución de la confianza popular. En casi ningún país latinoamericano existe debate o foros públicos en el momento en que el congreso y el ministerio establecen el presupuesto policial.

Esta negligencia es una falta de atención a los debates sobre los salarios bajos, problema que se utiliza comúnmente para explicar la frecuencia y alcances de la corrupción. Se argumenta que los salarios policiales deberían triplicarse, pero muchos gobiernos se niegan a aumentarlos. Además, muchos oficiales y especialistas no recomiendan los aumentos salariales como solución única¹⁴ tomando en consideración casos como el de la ciudad mexicana de Tijuana, donde el aumento de los salarios de la mayoría de policías municipales entre 2004 y 2007 a uno de los niveles más altos del país, no eliminó los vínculos de la fuerza policial con el crimen organizado. Por otro lado, un alto porcentaje del presupuesto policial en muchos de los países latinoamericanos se constituye por los salarios, cosa que provoca que las y los legisladores sean aún más reticentes para aumentarlos. Así mismo, los salarios policiales sólo en raras ocasiones garantizan un nivel de vida adecuado. Por ejemplo, más del 70% del presupuesto policial en Nicaragua está destinado a pagar salarios, pero la inflación ocasiona que estos apenas cubran las necesidades básicas de las y los oficiales¹⁵. También, la fuerza policial de casi todos estos país todavía carece de presupuestos adecuados para proveer a las y los oficiales con equipamiento básico. La policía de Ecuador estima que el presupuesto para equipamiento, como vehículos y municiones, representa tan solo el 25% de lo que realmente se necesita¹⁶. En pocas palabras, si no se garantiza la transparencia o se mejora la administración, los aumentos salariales no tendrán el impacto esperado.

- e) **Realidades cotidianas.** La experiencia de trabajo policial –lo que sucede durante un día ordinario– ilustra claramente los desafíos que enfrenta la policía comunitaria. Además de a la criminalidad o al seguimiento de órdenes, la atención de buena parte de las y

14 Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, Nueva York, 1999.

15 Bautista Lara, Francisco. 2006. *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua: Breves ensayos y un testimonio*. Managua: PAVSA, págs. 71-73.

16 Policía Nacional de Ecuador, “Plan estratégico para el quinquenio 2003-2007”. Policía Nacional de Ecuador, Quito, 2003.

los oficiales policiales está dirigida a la resolución de conflictos personales y a quejas relativas al horario y al agotamiento físico. Algunos estudios han llamado la atención sobre las tentaciones cotidianas que acosan a la fuerza policial¹⁷; otros subrayan los efectos debilitantes del estrés. En otras palabras, aunque las tensiones y preocupaciones personales no deberían afectar las políticas nacionales, pueden estar determinando su éxito a largo plazo. Las acciones individuales de menor cuantía –como un enfrentamiento breve con un ciudadano o una contradicción en un expediente– reflejan la presión existente sobre la atención profesional de las y los oficiales policiales, no un deliberado sabotaje a la institución. Sin embargo, tienen el potencial de afectar los distintos niveles del sistema de seguridad.

Por otro lado, también ilustran la dificultad de encontrar un equilibrio entre alentar y controlar los asuntos personales en el centro de trabajo policial. Aún con la existencia de leyes más estrictas y claras, la policía goza de un rango de autoridad formal e informal que es más amplio del que tienen la mayoría de oficiales estatales. Al enfrentar las innumerables situaciones que afectan la seguridad ciudadana –desde la mala iluminación de las calles hasta la posibilidad de una masacre– la policía escoge entre una variedad de estrategias, tácticas y normas. Las reformas y los estudios deben examinar mejor cómo estas acciones se ven afectadas por la capacitación, los incentivos profesionales, los procesos de promoción y las relaciones jerárquicas. Deben entender también el trabajo cotidiano de la mayoría de oficiales en la calle, porque las oportunidades de corrupción, la presión por parte de colegas y otras condiciones no siempre fáciles de ver, determinan lo que hace un policía cada día. Una serie de entrevistas con oficiales de distintos países de América Latina muestran la importancia de las reglas complejas pero no articuladas: hay que ser agresivo, pero no agredir a los colegas; no actuar contra las y los ciudadanos poderosos. Por ejemplo, un policía en la ciudad boliviana de Santa

¹⁷ Klockars, Carl B., Sanja Kutnjak Ivkovic, y M.R. Haberfeld (eds.), *The Contours of Police Integrity*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 2004.

Cruz indicó que es importante no verse involucrados en conflictos sociales sin conocer el estatus de las y los ciudadanos involucrados y sus alianzas con grupos armados. En resumen, un gran desafío de la policía comunitaria es lograr implementarla en consideración de estas situaciones, que son específicas y sufren cambios constantes.

2. La ley

La ley debería guiar la implementación local de reformas nacionales, pero la inflexibilidad y detalle de muchas de las leyes criminales en no pocas ocasiones afectan su efectividad, en buena medida debido a la cambiante situación de seguridad. La base legal del trabajo policial se integra por códigos penales, códigos de proceso penal, códigos policiales, ordenanzas (que son normalmente parte de la ley penal administrativa y tienen el objeto de regular el orden público), contravenciones (que también se llaman faltas), reglamentos (que son por lo general parte de la ley penal disciplinaria), prohibiciones, permisos (exenciones a las regulaciones) y leyes consuetudinarias (basadas en prácticas históricas y costumbres). Aunque estas provisiones legales se encuentran en códigos distintos, la coincidencia y la confusión son un asunto común, sobre todo en las áreas del trabajo policial donde la interpretación judicial tiene un peso importante. Las opiniones divergentes en cuanto al uso de terminología y la aplicación de leyes a asuntos esenciales de la seguridad, como el uso de la fuerza, la compilación de pruebas y el tratamiento de las personas detenidas, muestran la importancia de la claridad legislativa. Pero a veces se aprueban nuevas leyes sin que exista la capacidad policial para integrarlas, la capacidad judicial para interpretarlas y la capacidad popular para entenderlas.

Mucho de la legislación no es factible, considerando las condiciones en que las leyes deben ser aplicadas. Un ejemplo son los intentos de desarme o para establecer kioscos; con frecuencia estas acciones fracasan porque falta confianza por parte de la población. Como respuesta a una alta tasa de mortandad por armas de fuego, la Ley de Desarmame de Venezuela de 2002 suministró incentivos económicos para entregar armas privadas –se estimó que habían 600.000 sólo en

el Distrito Federal¹⁸— pero la iniciativa gozó de poca colaboración por parte de la comunidad. La política criminal, en general, también se ve afectada. Los nuevos códigos de proceso penal aceleran los procesos criminales, por ejemplo, pero la eficacia estos procesos más rápidos se neutraliza con el advenimiento de más detenciones, que traen consigo más poder policial. Los recursos financieros limitados, la débil capacitación, la inercia burocrática y la resistencia por parte de las instancias policiales, resentidas por la pérdida de capacidad investigativa, han impedido la aplicación de estos códigos en casi todos los países latinoamericanos.

A menudo se intenta llenar estos vacíos de la justicia criminal con políticas de “tolerancia cero”, que se visualizan como la solución a la confusión legislativa. Su origen, al menos en la retórica, es la teoría de las “ventanas rotas” de Kelling, que sugiere que el comportamiento antisocial como intimidación, asusta a las y los ciudadanos honestos y fomenta la criminalidad¹⁹. Una ventana rota es señal de que nadie se preocupa de la propiedad, y se usa como base para llevar adelante actividades criminales. La única manera de prevenir esas situaciones, dice la teoría, es dar a la policía más autoridad para hacer detenciones por faltas y comportamientos antisociales. De esta manera no sólo se previenen los delitos más graves sino la tenencia de armas ilegales, además de propiciarse la captura de sospechosos que se busca por delitos no resueltos y otras faltas a la ley. Se atribuye a la aplicación de esta política en Nueva York la caída histórica de la criminalidad, cuando la tasa de homicidios bajó de más de 30 por cada 100.000 personas en 1990, hasta menos de 10 en 1998; la tasa se ha seguido reduciendo hasta la fecha²⁰.

Pero para que la teoría de las ventanas rotas funcione, la policía y el sistema de justicia criminal deben contar con algunas capacidades básicas. Con el contacto más cercano al comportamiento precriminal, la policía necesita estar mejor formada para saber cómo enfrentar

¹⁸ El Universal, 20 de abril de 2002, pág. I-4.

¹⁹ Kelling, George, y Catherine Coles, *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Touchstone, Nueva York, 1996.

²⁰ FBI, Uniform Crime Reports.

problemas como la drogadicción, requiere de más y mejor coordinación con las instancias de servicios sociales, así como de tribunales que puedan procesar a las personas detenidas en tiempos aceptables. Las detenciones por acciones repetidas, como la drogadicción, tendrían impacto sólo si los tribunales y los servicios sociales pueden detener esos comportamientos con castigo adecuado y apoyo. Pero en muchas jurisdicciones se aplica la “tolerancia cero” sin apoyo alguno o sin control externo, asumiendo plenamente acciones de “mano dura”. Así, la “tolerancia cero” presenta, en la mayoría de los casos, una fachada de reforma, sin aplicarse los cambios estructurales necesarios.

Aunque esta política criminal es contemporánea, está fuertemente fundada en la historia de América Latina, sobre todo en los edictos y otras regulaciones internas que la policía ha ido adquiriendo desde la época colonial y que les empodera para hacer detenciones por un rango cada vez más amplio de actividades y comportamientos, desde vagancia hasta “tendencias criminales”. Recién en 1998, por ejemplo, se eliminó la provisión del código penal chileno de 1901 que justificaba la detención por la apariencia física. Los sectores sociales que se ven más afectados por tales acciones son, generalmente, los menos conscientes de sus derechos; más aún, muchos edictos incluyen excepciones a procedimientos regulares, como la notificación de un juez o jueza en un plazo determinado. Pero con el poder que estas regulaciones dan a la policía, las detenciones por faltas abarcan un porcentaje significativo del tiempo de la fuerza policial – hasta el 80% en Guatemala, por ejemplo²¹. El énfasis en las faltas también afecta las estadísticas y la política criminal, que es el caso cuando, en lugar de la reducción de la criminalidad, el número de detenciones es la medida principal del buen funcionamiento policial.

Cuando las cortes fallan contra estas regulaciones, muchos gobiernos tratan de resucitarlas con otras acciones, como es el caso de la verificación de identidad o de antecedentes. La Ley de Vagos y Maleantes de 1939 en Venezuela, por ejemplo, permitió la detención de cualquier persona “sospechosa” y fue la base principal para llevar

²¹ U.S. Agency for International Development (USAID), *Reflections on Community-Based Policing Programming in Guatemala...* pág. 2.

adelante detenciones hasta que fue declarada inconstitucional en 1997. Posteriormente, la policía la reemplazó con las detenciones para verificación de identidad y antecedentes. Además de los edictos del pasado, entre las provisiones de tolerancia cero están las leyes de “control social” de la época democrática, que fueron introducidas como parte de de las operaciones policiales especiales y continúan aunque haya terminado la operación específica de la que fueron parte.

A pesar de su popularidad, la tolerancia cero suele ser contraproducente. Esta política promueve la distracción de la policía de su debido enfoque en los delitos graves, a prolongar las demoras judiciales, a aumentar las tensiones con la ciudadanía y a complicar los pasos hacia la creación y consolidación de la policía comunitaria. En la medida que no cuentan con la coordinación adecuada con las instancias de servicios sociales o, incluso, con los tribunales, estas acciones no son siquiera pasos hacia la meta elemental de la teoría de las “ventanas rotas” de poner fin al crimen violento. La policía de Costa Rica, por ejemplo, calcula en 50.000 las detenciones anuales por faltas – que la Corte declaró inconstitucionales²², sin analizar su conexión con las metas generales de política criminal. Los nuevos códigos de proceso penal han fortalecido las reglas sobre las pruebas para los casos criminales, pero en los códigos de muchas instancias policiales se hace una distinción de carácter político entre el “orden público”, que sugiere un Estado y una policía fuertes, y los “derechos humanos”, que protegen a los delincuentes. Como resultado, algunos grupos de derechos humanos han tomado una posición defensiva, resaltando la existencia de un amplio espacio gris que favorece los abusos. En Ecuador, por ejemplo, algunos oficiales de la policía han indicado que uno de los problemas principales que enfrentan es que los organismos de derechos humanos conducen campañas para desacreditar a la institución, afectando la moral de sus integrantes²³.

22 Muchas de estas faltas implican una multa. La declaración de inconstitucionalidad se basó en el argumento de que esa multa representa una forma de deuda con el Estado y que, como la encarcelación por deudas está prohibida por la Constitución, la detención por faltas resulta ilegal.

23 Policía Nacional de Ecuador, “Saludo a cargo del señor Comandante General”, Quito, 2006.

3. Descentralización

Al igual que en el caso de otros servicios gubernamentales, durante los últimos veinte años en América Latina se han tomado pasos para descentralizar la seguridad. Este proceso ha tenido básicamente tres dimensiones: la descentralización de la fuerza policial nacional mediante la creación de fuerzas policiales provinciales; la división funcional en unidades especializadas – prevención, investigación, tránsito y de sistemas penitenciarios, y la proliferación de empresas privadas de seguridad, que a menudo prestan servicios policiales. La mayoría de estos cambios eran necesarios, sobre todo la descentralización de la fuerza policial nacional. La creación de policías locales fomenta la adaptación de las políticas a las condiciones locales; por su parte, la separación funcional propicia el enfoque en delitos específicos. Como lo reconocen algunos estudios importantes²⁴, los gobiernos son más eficaces cuando están más cerca de la ciudadanía, sobre todo en temas como la seguridad.

Sin embargo, y al igual que en el caso de otros cambios gubernamentales ambiciosos, a muchos planes de descentralización les falta visión política y un adecuado nivel de operatividad. En el tema de la seguridad, el establecimiento de policiales locales fue una forma rápida de realizar reformas a las instancias nacionales, pero la planificación fue escasa. Esto provocó la repetición a nivel local de los problemas que se venían dando a nivel nacional, como una administración y un proceso de capacitación débiles. Aún más, en no pocas ocasiones estos problemas han sido más evidentes a nivel local debido a la falta de recursos y a las mayores dificultades para la rendición de cuentas y para la recolección de estadísticas criminales. En toda la región se da un aumento de las diferencias entre los municipios pobres y los ricos. El caso de Venezuela, que se encuentra en la actualidad en el proceso de descentralización de la policía nacional, demuestra los riesgos de

²⁴ Dahl, Robert, *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, CT, 1998; Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper and Row, Nueva York, 1950; Oxhorn, Philip, Joseph Tulchin and Andrew Selee (eds.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, Washington, DC, 2004.

la desorganización y la desigualdad. De sus 24 fuerzas estatales y 99 policías municipales, 105 fueron establecidas después de emitida la Ley de Descentralización de 1989 (el 363%). La balcanización de la seguridad resultó en un aumento de la carga sobre los gobiernos locales, y en mayores disparidades en cuanto a la calidad del servicio. El Distrito Federal tiene la cantidad de agencias policiales y la tasa de homicidios urbanos más altos del mundo: ahí, las áreas más ricas de la zona oriental cuentan con hasta diez veces más oficiales por persona que las de la zona occidental, que da cuenta de más del 70% de los homicidios del Distrito.

Las formas poco claras de descentralización también incrementan las tensiones gubernamentales. En la Argentina se siguen dando tensiones y falta de coordinación respecto a la policía comunitaria, así como operaciones en zonas de alta criminalidad encabezadas tanto por la Policía Federal como por a Policía Metropolitana del Distrito Federal, cuyos lideragos muestran rivalidades políticas. En México, la oposición de más de mil alcaldes a los planes del Presidente Felipe Calderón es una de las amenazas más graves a la reforma de seguridad nacional. En muchos países existen tensiones entre las distintas fuerzas durante acciones específicas, como son las redadas en zonas de alta criminalidad y las acciones contra el tráfico de drogas, donde resulta elemental el poder de las unidades militares. Así mismo, cualquier cambio de estructura, autoridades y controles aumenta la inseguridad y el abuso debido a la competencia de las instancias por el control y el poder en el marco de un nuevo sistema. Esto empeora cuando las instancias sirven bajo ministerios diferentes. Las fuerzas de seguridad en Costa Rica, por ejemplo, trabajan con cinco ministerios nacionales además del Poder Judicial y los gobiernos municipales. Esta amplitud de afiliaciones multiplica las complicaciones para el diseño y desarrollo de acciones y políticas de seguridad. Es común el desencuentro entre los programas de recuperación de servicios sociales y las políticas más represivas de seguridad. Los delitos relacionados con dinero, como los aduanales, siempre son raíz de tensiones y complicaciones, que se manifiestan en el flujo de bienes ilegales en los aeropuertos, sobre todo en las regiones menos pobladas. Por ejemplo, se estima que en Ecuador el 80% del tráfico ilegal de flora y fauna pasa por los aeropuertos de la

zona amazónica. En otros casos, los gobiernos responden al fracaso de las políticas o a la competencia entre unidades con la creación de aún más instancias dentro de la policía, lo que demora y complica más el desarrollo, la claridad y la implementación de políticas de seguridad.

4. Relaciones policía-sociedad

Salvo en cuatro países de la región, más de dos terceras partes de latinoamericanos tienen poca o ninguna confianza en la fuerza policial²⁵. Esta mala reputación no sólo es reflejo de su falta de eficacia contra el crimen, sino también de las prácticas relativas a la corrupción y el abuso. En diversas encuestas, las personas muestran una opinión negativa ante al frecuente uso de las y los oficiales de palabras degradantes y por su falta de respeto a la privacidad. Frente a estas experiencias negativas, la policía comunitaria se visualiza como un caballo de Troya que brinda a la policía aún más poder en las comunidades. En zonas urbanas de Argentina, Venezuela y Bolivia, la policía comunitaria es conocida como “espionaje comunitario”. Además, la cooperación ciudadana con la policía es considerada una forma de colusión muy arriesgada para comunidades que se encuentran bajo el control de pandillas o del crimen organizado. De esta manera, aun ante el perfeccionamiento policial en la lucha contra la criminalidad, la mejoría de la confianza ciudadana requiere de cambios en cuanto al contacto cotidiano con las y los oficiales policiales.

Pero se trata de un problema de doble vía: las y los oficiales policiales también muestran desconfianza y resentimiento ante la ciudadanía. Opinan que la sociedad no agradece ni comprende las dificultades, el peligro y el estrés relacionados con su labor. De acuerdo a algunos policías venezolanos, muchas personas les ven como enemigos²⁶. Es indiscutible que ese tipo de perspectivas afecta el trabajo policial. La

²⁵ Porcentaje de personas que, de acuerdo al Latinobarómetro de 2010, confían en la policía de su país: Chile 70,6%; Panamá 57,9%; Uruguay 55,6%; Colombia 56%; Nicaragua 54,7%; Honduras 54,1%; Brazil 53,1%; El Salvador 49,3%; Costa Rica 46,3%; Perú 41,3%; México 36,4%; Guatemala 31%; Argentina 30,6%; Paraguay 36,7%, y Venezuela 35,5%.

²⁶ Entrevista con Valmore Leegos, inspector del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales, y Criminológicas (CICPC), Caracas, 26 de noviembre de 2005.

policía explica el uso de la violencia por la “agresión” o “actitudes sospechosas” de la ciudadanía. La desconfianza de la ciudadanía tiene los mismos fundamentos, pues considera que la policía protege a los criminales y es selectiva en sus respuestas contra la inseguridad. Tanto policía como ciudadanía sospechan que el otro colabora con los criminales, cooperando sólo si les resulta de interés.

Mientras que el trabajo de otras instancias no se ve afectado por la hostilidad pública, ésta socava la labor de la policía porque ella depende en buena medida de las y los ciudadanos para obtener información, y necesita de su colaboración para prevenir y atender la delincuencia. Las relaciones tensas con la ciudadanía privan a la policía comunitaria del diálogo abierto necesario para desarrollar respuestas constructivas y para solventar las relaciones locales de poder. Incluso algunos programas y comités por lo general exitosos, como los Comités Vecinales de Seguridad en la ciudad venezolana de Maracaibo, carecen del poder y las herramientas para superar las diferencias socioeconómicas profundas características de esta ciudad. Las y los ciudadanos mismos minan los programas de policía comunitaria. Los consejos vecinales muchas veces se ven atemorizados por las fuerzas policiales, los narcotraficantes o por situaciones ambientales específicas de un barrio – por ejemplo, cuando las personas residentes de las áreas más antiguas de un barrio excluyen a las de zonas más recientes y pobres. Pero lo más frecuente es que simplemente no existan instancias organizativas de la sociedad civil. La mayoría de comunidades violentas no tienen la cohesión, recursos y experiencia necesarios para formar grupos duraderos, que puedan identificar las causas de la inseguridad, representar los intereses de todos los sectores y coadyuvar en la disminución del miedo y de la violencia en sus relaciones con la policía.

En otras palabras, la policía comunitaria necesita del contacto continuo con la comunidad, del permanente análisis de las condiciones locales, de flexibilidad institucional y de personas con conocimiento y capacidad de mediación. Estas calidades ayudan a los programas de policía comunitaria a enfrentar los impedimentos y desafíos imponderables. Los abusos de un solo oficial, por ejemplo, pueden

afectar años de trabajo dirigido a construir relaciones de confianza con la ciudadanía. En casos como este, las personas líderes deben contar con el poder para despedir al oficial abusivo, para convocar reuniones y para formular respuestas estructurales que prevengan la repetición del caso. Otro desafío bastante común, en el que las ventajas señaladas resultan útiles, es la reintegración de personas privadas de libertad liberadas, en consideración de que en prisión por lo general no adquieren capacidades para integrarse a un empleo formal y, en muchas ocasiones, salen con la intención de enfrentar a las personas que han tomado sus negocios ilegales en su ausencia. Ante la falta de programas efectivas para personas privadas de libertad liberadas, el peso de ayudarlas recae en la policía comunitaria.

Respuestas

Adaptarse a una nueva forma de hacer cumplir la ley no es fácil, sobre todo cuando se requiere de la participación de una variedad de actores a nivel local. Sin embargo, una serie de estrategias que reconocen esta dificultad han tenido bastante éxito para llevar adelante nuevas prácticas, políticas y perspectivas entre la policía comunitaria.

1. Pasos concretos que propician cambios básicos

Ante la fuerte resistencia política e institucional a la transición hacia una policía comunitaria, a veces es más efectivo enfocar las acciones en asuntos específicos que propicien claros resultados para el sistema de seguridad, mejorando la opinión pública. Muchos de esos pasos concretos y factibles tienen que ver con el contacto de la ciudadanía con el funcionariado de justicia criminal, por lo general inalcanzable. Un ejemplo es el establecimiento en Bolivia de la Plataforma de Atención al Público, un servicio de 24 horas para recibir quejas y ayudar a las víctimas de delitos, y la Unidad de Reacción Inmediata (UDRI), de mediación para las víctimas, las y los detenidos y profesionales en derecho.

Sin embargo, estos programas no crean confianza por sí solos, además de no ser suficiente si la policía y el sistema de justicia criminal no logran reducir el número de delincuentes en las calles. En el centro de su incapacidad para hacerlo están los procesos lentos de

investigación criminal – en Latinoamérica se resuelven menos del 2% de los casos de homicidio, por ejemplo. Como respuesta, la mayoría de los países de la región han adoptado nuevos códigos de proceso penal, como se mencionó con anterioridad. Pero la capacitación inadecuada, la competencia institucional, la resistencia a efectuar juicios orales y la percepción pública de que los nuevos códigos son indulgentes con los delincuentes, han atenuado sensiblemente su impacto. Una de las contribuciones centrales de estos nuevos códigos ha sido el mejoramiento de expedientes –los informes que escribe el funcionariado policial para la fiscalía sobre cada caso criminal–, proceso que ahora cuenta con procedimientos más claros y razonables. Pero la confusión sobre los roles, la falta de comunicación entre policías y fiscales, y otros problemas, han limitado el mejoramiento del sistema, y la mayoría de expedientes fallan en cuanto a las pruebas y testigos necesarios para un juicio. La baja tasa de casos resueltos en la región, consecuencia central de este fracaso, aumenta la ira ciudadana y las tensiones entre el funcionariado policial. La falta de comunicación está en la raíz de este problema, por lo que un paso sencillo que puede fortalecer el proceso criminal es la capacitación conjunta para policías, fiscales y jueces, a modo que puedan coordinar sus actividades e información. Otras medidas, como la decisión reciente de Honduras de dar a la fiscalía su propia policía judicial, también resultan de utilidad pues mejoran el proceso de manera más expedita que las reformas institucionales.

El poco flujo de información es otro asunto central abierto a respuestas inmediatas. Una razón es la escasa evaluación de la policía comunitaria y otros asuntos que afectan la disponibilidad de estadísticas confiables y completas, como el hecho de que más del 50% de las víctimas no hacen denuncias. Se hacen necesarias formas más eficientes de recopilar y analizar la información, como por ejemplo, mediante enfoques que integren las condiciones locales con los datos disponibles sobre la ciudadanía. En la mayoría de país de la región, el mayor contacto entre la ciudadanía y la policía no está relacionado con crímenes sino con las condiciones que causan la criminalidad y que la policía no tiene capacidad para documentar. En algunos países

y estados –como Ecuador, Honduras, Venezuela y Río de Janeiro– los observatorios independientes de violencia han reducido esta laguna, brindando documentación independiente y completa sobre el crimen y la violencia. En Bolivia, el nuevo Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana será complementado con un Sistema de Información Geográfica, que proveerá de alertas públicas sobre “situaciones de inseguridad”, como protestas políticas violentas y obstrucción de vías públicas.

2. Administración y apoyo policial

Casi todos los países de la región despliegan acciones dirigidas a superar la resistencia policial a las reformas, en general, y a la policía comunitaria, en particular. La policía comunitaria implica cambios en los horarios de trabajo, en las formas de rendición de cuentas y en la manera en que participa la comunidad, por lo que representa un cambio total en la base, concepto y prioridades del trabajo policial. Aunque la policía comunitaria propicia una policía más eficiente, muchas veces es vista por las y los oficiales como una amenaza a su autoridad, profesionalismo e independencia. Pero la policía tiene un rol clave para el éxito de la policía comunitaria, por lo que es elemental que su implementación fomente la cooperación y el apoyo de cada rango. Más que directivas dadas desde arriba, como es costumbre de la policía tradicional, la mejor estrategia para aumentar el apoyo policial a la policía comunitaria son el respeto, la responsabilidad y la transparencia.

La implementación de estas estrategias empieza con la capacitación en las academias, mediante enfoques que prioricen el abordaje de las condiciones sociales, los derechos humanos y la criminología. Las academias también deben enfatizar en la necesidad de discreción, un rasgo central de la policía comunitaria, además del profesionalismo. Por ejemplo, se debe poner énfasis en los “errores honestos”, parte inevitable del trabajo de la policía comunitaria, y en los cambios en el sistema de administración de los asuntos internos, para que las y los oficiales policiales no desprecien las relaciones con la comunidad por miedo de cometer errores y de ser castigados injustificadamente. También debe ponerse atención a la frecuencia del uso de la fuerza

brindando más herramientas para su erradicación, pues en algunos lugares es parte de hasta el 40% de incidentes entre la policía y la población civil. Por otro lado, las academias podrían incorporar cursos innovadores, como es el caso de las provincias argentinas de Mendoza y San Luis, y de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, en Venezuela. Para adelantar este proceso, también se pueden ofrecer cursos de policía comunitaria en las universidades, como ya se está haciendo entre grupos de oficiales de rango superior. El contacto con alumnado y profesorado de otras carreras en las universidades tiene el potencial de ampliar las perspectivas del estudiantado policial respecto a los distintos sectores de su sociedad. Chile, la provincia argentina de Buenos Aires y el Estado de Minas Gerais de Brasil son algunos ejemplos de gobiernos que han implementado acuerdos entre la policía y las universidades, logrando beneficios concretos.

Es importante que la policía comunitaria forme parte de la educación continua para que sea bien incorporada en todos los aspectos del funcionamiento policial. Lamentablemente, muchos de los cursos son breves y sólo están disponibles a un porcentaje limitado de oficiales, quienes luego enfrentan la dificultad de transmitir lo aprendido a sus colegas sin apoyo financiero e institucional. En muchas localidades, se reemplaza a las y los oficiales con capacitación especial en asuntos de policía comunitaria por oficiales sin experiencia o capacitación relevante, como es el caso de la provincia argentina de La Rioja, que empezó una reforma total de su policía al modelo comunitario en 2003. Muchos programas de policía comunitaria, como el de Ciudad de México, no incluyen verdaderos cambios. Y aun cuando la policía “acepta” a la policía comunitaria, muchas veces se marginan sus programas con nuevos oficiales, limitaciones en recursos y legales, y la promoción de un estereotipo dañoso de que el comunitario es un trabajo “blando” y poco más que un apéndice “social” del trabajo policial auténtico. En otros casos, la policía comunitaria es desincentivada por algunos sectores de la policía tradicional. En Bolivia, antes de darse inicio en 2004 a innovaciones y cambios en las prácticas policiales, los programas mejor afianzados de policía comunitaria estaban dominados por grupos poderosos y muchas veces

abusivos. Los cursos deben ofrecerse a todos los rangos y deben ser continuos, brindando acceso a todas y todos los oficiales a la nueva pedagogía en materias que afectan su trabajo, como son la sociología y criminología.

Además de capacitación, los jefes locales deben tener autonomía y competencia. En ese sentido, es esencial la buena investigación preliminar y la supervisión continua de las y los jefes de unidades de policía comunitaria, para asegurar que los programas superen los obstáculos y respondan a condiciones siempre cambiantes. El recambio constante de los cargos policiales afecta a la policía comunitaria más que a otros programas; la continuidad de las y los jefes de programas de la policía comunitaria debe ser garantizada en la medida de lo posible. Para mejorar la supervisión, se requiere de sistemas de intervención temprana que identifiquen a las y los oficiales “problemáticos” cuya gestión esté ligada a recurrencia de incidentes y quejas. Una persona auditora o unidad independiente y con el poder para proponer reformas estructurales o políticas, es necesaria para enfrentar las causas de estos abusos. Se requiere también de evaluaciones adicionales por unidad (como tráfico), práctica (como el uso de la fuerza) y población (como población joven), para determinar correctamente el impacto de sus acciones. Por ejemplo, para desarrollar ideas concretas dirigidas a mejorar los servicios policiales, se pueden formar equipos de control de calidad que investiguen el uso del tiempo de las y los oficiales y la calidad de su interacción con las comunidades.

Pocos oficiales tienen la experiencia o aptitudes para liderar estos programas. Por esa razón, la supervisión y evaluación continua son sumamente importantes para prevenir problemas, como la fatiga y el favoritismo entre los líderes locales y la policía. Una estrategia central es aumentar la responsabilidad de las y los oficiales de cargos menores en estas unidades, que tienen el conocimiento local para generar ideas eficientes. Si se brinda más capacitación e incentivos, y mejores horarios, estos oficiales pueden ser líderes de la policía comunitaria. También se pueden mejorar los resultados con el ofrecimiento de servicios, salud por ejemplo, y garantías de estabilidad laboral a las y los oficiales de policía comunitaria.

Los esfuerzos dirigidos a fortalecer a la policía comunitaria deben también incluir cambios en su estructura y administración, con recursos suficientes, claridad legal y procesos transparentes. La falta de ellos resta a la policía de capacidad para incorporar nuevas metas y más personal, además de tiempo para atender a la ciudadanía. Las limitaciones financieras son ciertamente una queja frecuente y continua de las fuerzas policiales de la región, y afectan en mayor medida a la policía comunitaria. El número de oficiales comunitarios aumentó solo en 3,4% mientras que la fuerza policial aumentó en un 33% en Colombia, por ejemplo. Adicionalmente, se demoró la implementación de un nuevo sistema para documentar incidentes, con un mejor flujo de información, debido a la falta de recursos tales como computadoras y capacitación para el personal responsable de ingresar la información en el nuevo sistema.

3. Participación ciudadana estructurada

La ciudadanía no sólo provee las pruebas necesarias para resolver los delitos, también tiene el conocimiento necesario para prevenirlos. Pero la relación policía-ciudadanía en América Latina está marcada por la desconfianza, la violencia y el miedo. Como resultado, las personas participantes de muchos programas de policía comunitaria discuten pero no incorporan nuevas ideas, y sus reuniones son cada vez menos concurridas y frecuentes. A las reuniones asiste un alto porcentaje de personas de la tercera edad, lo que subraya que aquellas personas más dispuestas a reunirse con la policía no son necesariamente las que tienen la información más relevante sobre la delincuencia. Los grupos esenciales para el planteamiento de soluciones, como las personas jóvenes, por lo general no tienen la confianza, organización o tiempo para asistir a las reuniones. Al final, la policía depende cada vez más de los sectores de la comunidad que de antemano le apoyaban. En países donde las pandillas juveniles son un problema central, son justamente esos sectores cercanos a la policía los que la mayoría de veces están a favor del vigilantismo y de la represión policial.

Por esta razón, las y los oficiales de policía comunitaria deben centrar sus esfuerzos en convocar a los grupos de alto riesgo, no sólo a los jóvenes sino también a personas drogadictas y desempleadas,

por ejemplo. Deben ir directamente a lugares clave, como las escuelas, donde se pueden fortalecer los contactos con padres y madres de familia, además de desarrollar programas de impacto directo. Un ejemplo de esto son los programas que se han desarrollado en algunas provincias argentinas, que capacitan a jóvenes en temas de central importancia para sus regiones, como el mantenimiento de las fuentes de agua potable en zonas áridas. Otras bases para el éxito de la policía comunitaria se enmarcan en las instancias de servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales, que frecuentemente gozan de mejor capacidad que la policía para incorporar a los sectores sociales marginalizados y sirven como nexo entre la policía y la comunidad. Cuando las personas residentes en la comunidad tienen quejas contra la policía o no ven los beneficios de trabajar con ella, estos grupos pueden comunicar sus inquietudes y dudas de una manera positiva, sobre todo si las personas tienen poca experiencia en el marco del sistema político.

Es también importante que la comunidad tenga confianza en que la policía comunitaria puede traerle beneficios concretos. Las innovaciones hemisféricas, como son los presupuestos participativos y los jueces de paz, muestran cómo el poder ciudadano atrae a una gama amplia de personas que, a partir de la experiencia, adquieren capacidades en temas de utilidad, como la política y la mediación. La policía comunitaria puede traer los mismos beneficios pero, como en el caso de los otros programas, sólo si las y los ciudadanos están en el centro del diálogo y pueden ver los resultados de sus esfuerzos. Una estrategia para asegurar esas ventajas es una “estructura procesal para la policía comunitaria”, cuyo origen se dio en Chicago, en la que algunas personas que fungen como observadoras, evalúan la calidad de cada etapa del programa de policía comunitaria (identificación del problema, planes e implementación) en sus diferentes aspectos (especificidad, participación, acuerdos y resultados), para identificar y enfrentar los problemas. La tabla que sigue describe esta estrategia, que ya ha sido adoptada en muchas zonas residenciales de América Latina:

Estructura procesal para la policía comunitaria

	Especificidad	Participación	Acuerdo	Resultados
1. Identificación del problema	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo
2. Planes	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo
3. Apoyo policial	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo
4. Contribución a la política criminal	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo

Este planteamiento ha fortalecido a la policía comunitaria en toda Latinoamérica. En zonas de bajos ingresos de La Paz, por ejemplo, la policía comunitaria se ha concentrado en las prioridades y preocupaciones que las personas residentes manifiestan, en lugar de hacerlo sobre la base de una agenda policial predeterminada. En reuniones llevadas adelante en barrios como Max Paredes, Cementerio General y Pura Pura, las personas identifican los problemas que los afectan y son las principales fuentes de inseguridad – como la venta ilegal de alcohol y la polución industrial; éstas son muy diferentes a las causas que la policía normalmente identifica. El gobierno está ampliando esta estrategia mediante los Consejos de Seguridad Ciudadana en los niveles departamental, provincial, municipal y barrial, para desarrollar planes y facilitar su coordinación con la policía y la fiscalía. En la provincia argentina de Buenos Aires se realizaron cambios en la fuerza policial para maximizar el poder local y ciudadano. En otras cosas, se transfirió el poder central a 32 sedes y se establecieron fuerzas para cada ciudad principal, dando poder a la ciudadanía en la elaboración, implementación y control de la seguridad pública. En foros municipales y departamentales han aprovechado de este poder, logrando una alta participación incluso en zonas de bajos ingresos, como son Quilmes, Lomas de Zamora y Almirante Brown.

Una lección de la experiencia de Buenos Aires es que cada programa debe ser diseñado de acuerdo a las características específicas de cada comunidad. Generalmente es más fácil, desde la perspectiva

política e institucional, si los alcaldes pueden movilizar sus bases locales para apoyar programas locales. Sin embargo, el control local también trae consigo mayores posibilidades de manipulación o clientelismo, como sucedió en la etapa de creación de la policía estatal del siglo XVIII. De ahí que los programas locales requieren de transparencia, acceso de los medios, coaliciones de los partidos políticos y un liderazgo que facilite la confianza popular, y de autonomía para escoger al personal y desarrollar los planes. Las y los oficiales que participan de la policía comunitaria deben, además, tener tiempo para trabajar con las personas y grupos, e incorporar sus prioridades y sugerencias. El programa de Seguridad Ciudadana de Uruguay, por ejemplo, maximiza el poder de los comisarios mediante centros de recursos y logística del gobierno municipal.

4. Apoyo estatal

Aun mejorando la cooperación entre la policía y la ciudadanía, ningún esfuerzo tendrá éxito sin el apoyo financiero y político por parte del Poder Ejecutivo, el que incluye la cooperación de sus servicios sociales. La policía comunitaria de Costa Rica, Buenos Aires, Uruguay y otros países, estados y ciudades de la región no hubiera alcanzado el éxito y la permanencia que ha tenido sin la ayuda de líderes gubernamentales que entendieron sus beneficios y encabezaron las discusiones con la oposición, logrando que la seguridad no se convirtiera en una herramienta política. Parte de ese esfuerzo es el soporte a las instituciones que apoyan a la policía comunitaria. Estos cuerpos deben tener el poder para construir sus propias bases institucionales, como las defensorías del pueblo, promocionando y mejorando los intereses ciudadanos en toda la región.

Ya que la policía comunitaria pretende enfrentar las causas de la criminalidad, las instituciones sociales son elementales para su éxito. Las reformas deben incluir a las escuelas e instancias de salud, mujeres, jóvenes y drogadicción. Pero las organizaciones estatales con frecuencia se resisten a esa coordinación, y esperan cambios en el gobierno que varíen las políticas. El sector que muestra más claramente este desafío es el de las y los jóvenes. Las tasas de violencia por y contra las y los jóvenes supera las de todos los otros grupos

sociales en América Latina. Casi el 30% de todos los homicidios son de jóvenes de 10 a 19 años de edad, tasa más de tres veces superior a la tasa nacional. Con 36,4 muertes por cada 100.000 personas entre las edades de 10 y 29, la tasa latinoamericana es mucha más alta que la de otras regiones (0,9 por cada 100.000 en países desarrollados, hasta 17,6 en África)²⁷. Los programas de policía comunitaria que atienden a la juventud pueden enfrentar de manera más efectiva los miedos y preocupaciones de la sociedad. Países como El Salvador han adoptado al mismo tiempo políticas tradicionales de mano dura y programas de policía comunitaria, como “Mano amiga”; otros, se han concentrado en distintas formas de apoyo social. El Plan de Acción y Exposición Policía-Comunidad de Nicaragua, por ejemplo, se centra en la delincuencia juvenil, la educación y la reintegración social de los pandilleros. En México, el programa “Mi escuela y la comunidad segura” trabaja en escuelas primarias y secundarias para fortalecer los vínculos con docentes, alumnado y familias.

Finalmente, una policía comunitaria efectiva necesita de la acción coordinada de sectores clave del Estado y la sociedad, y de programas flexibles que enfrenten las exigencias inmediatas relativas al crimen y sus fuentes. Tales esfuerzos requieren de apoyo ejecutivo, que permanezca más allá de su mandato, porque los nuevos gobiernos con frecuencia dejan los programas de policía comunitaria de lado para plantear un nuevo rumbo de las políticas de seguridad, a modo de cumplir las promesas hechas durante la campaña electoral.

Conclusión

Como la transición que es hacia una nueva forma de trabajo policial, la policía comunitaria necesita de una visión nacional y de apoyo continuo. Deber ser flexible para funcionar en el marco de las condiciones particulares de cada comunidad, pero también debe ser clara y firme para transformar las instituciones, las políticas y, poco a poco, la idea de seguridad ciudadana.

²⁷ Organización Mundial de la Salud, *Violence and injury prevention and disability (VIP)*. Department of Injuries and Violence Prevention, World Health Organization, Ginebra, 2007.

Otras referencias

Eck, John E., “Science, Values, and Problem-Oriented Policing”, en: Weisburd, David y Anthony A. Braga (eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (págs. 117-132). Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Koonings, Kees, “Political Armies, Security Forces and Democracy in Latin America”, en: Gavin Cawthra y Robin Luckham (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (págs. 124-151). Zed Books, Londres, 2003.