

Reforma policial en América Latina

LUCÍA DAMMERT

Coordinadora del Programa de Seguridad y Ciudadanía FLACSO-Chile

RESUMEN

Este artículo presenta los diversos procesos de reforma policial desarrollados en América Latina en la última década. Sin lugar a dudas, en un continente marcado por el aumento de la violencia y la criminalidad, las policías adquieren un rol central en la gobernabilidad nacional. Así, el retorno de la democracia ha generado una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada del orden y la estabilidad pública, pero éste no se ha visto complementado por un cambio institucional que conlleve mayores niveles de profesionalización y eficacia.

Palabras clave: Reforma policial. Violencia y criminalidad. Corrupción. Instituciones policiales. Policía comunitaria. Gobernabilidad nacional.

ABSTRACT

This article presents the diverse processes of police reform developed in Latin America in the last decade. Without doubt, in a continent marked by the increase of the violence and the criminality, the police acquire a central roll in the national governability. Thus, the return of the democracy has generated a greater governmental dependency towards the police, the main institution in charge of the order and the public stability; but this has not been complemented by an institutional change that entails higher levels of professionalization and effectiveness.

Key words: Police reform. Violence and criminality. Corruption. Police institutions. Community police. Nacional governability.

INTRODUCCIÓN

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. Paradójicamente, 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 que, 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 sirven de base para la generación de cambios durables.

LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN AMÉRICA LATINA

En América Latina existe una diversidad de instituciones policiales. Por un lado, se pueden caracterizar por el ámbito de acción, así pueden ser 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, 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.

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. Es así cómo, en el marco del 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, 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 las estrategias utilizadas podrán ser evaluadas por su impacto. 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 períodos 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, en el fondo se evidencia necesario redefinir el tipo de policía que necesitamos. De acuerdo 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 se-

guridad 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 de 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).

LA REFORMA POLICIAL

COMO PRINCIPAL RESPUESTA PÚBLICA

En un contexto marcado por la creciente presencia de la criminalidad, la desconfianza ciudadana hacia las policías, el desarrollo de prácticas corruptas y el uso excesivo de la fuerza, han hecho que la reforma de la policía se haya convertido 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 en la región.

La expectativa pública, sin embargo, puso énfasis en la posibilidad de 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. Paradójicamente, 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 noventa, 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

dedicados 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 duda, la reforma policial es un elemento central del proceso, pero no puede, por sí 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, sobrepobladas y con infraestructura precaria, se vuelven violentos y peligrosos almacenes humanos, conocidos también como escuelas del delito.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR REFORMA POLICIAL?

La experiencia Europea 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 mostró 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 noventa, 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 institu-

ciones 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 representan los intereses de los estratos sociales altos; un ejemplo de ello es el hecho de 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 policiales

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 aumentar 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 noventa, 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 inte-

grantes 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 noventa 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 co-

rrupción 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 noventa, 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 7.000 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 ochenta e inicios de los noventa, 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 de 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 período 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, sobre todo, en el plazo en que

éstos 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 Sao 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, pueden 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.

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 término, la negación de la opi-

nión 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 te-

mática. 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 muestran por ahora 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 Americas*. 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, José María y Chinchilla, Laura (2003). *Seguridad ciudadana en América Latina*. S XXI, México.

Frühling, Hugo (2003): *Policía 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): «¿Desmilitarización 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.