

# Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada.

Luis Gerardo Gabaldón\* Andrés Antillano\*\*

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela. E-mail: [luisgerardogabaldon@gmail.com](mailto:luisgerardogabaldon@gmail.com): [lgabaldo@ucab.edu.ve](mailto:lgabaldo@ucab.edu.ve)

\*\* Instituto de Ciencias Penales, Universidad Central de Venezuela. Venezuela. E-mail: [antillaj@ucv.ve](mailto:antillaj@ucv.ve)

## RESUMEN

La policía, como institución estatal encargada de controlar el delito, prestar un servicio de seguridad ciudadana y administrar el uso de la fuerza física para el mantenimiento del orden y la convivencia pacífica, se encuentra permanentemente en la agenda de las políticas de gestión social. Dos países de perfil socioeconómico y cultural muy diferentes, como Irlanda del Norte y Venezuela, han abordado recientemente procesos de reforma policial. Este artículo discute los antecedentes y perfiles de dichos procesos, que guardan paralelismos en cuanto a los problemas de tutela de los derechos ciudadanos, regulación de la fuerza física y desarrollo de mecanismos de control comunitario de la policía, destacando las diferencias, que giran en torno a una mayor autonomía y protagonismo policial en la reforma, así como a una mayor confrontación político-ideológica, en el caso de norirlandés frente al caso venezolano. Se destacan los desafíos para la implementación y seguimiento de las reformas propuestas y los logros alcanzados, a nivel organizativo o normativo, así como la necesidad de involucrar activamente a la policía en todo proceso de reforma, para asegurar su implementación y continuidad.

**Palabras clave:** Control social, policía, reforma, Irlanda del Norte, Venezuela.

**Police reforms in northern Ireland and Venezuela: A compared vision.**

## ABSTRACT

The police, as a state institution in charge of controlling crime, providing a citizen security service and administering the use of physical force to keep order and peaceful coexistence, finds itself permanently on the agenda for social management policies. Recently, two countries with very different socioeconomic and cultural profiles, Northern Ireland and Venezuela, have undertaken police reform processes. This article discusses the antecedents and profiles of these processes, which have some parallels in problems such as protecting civil rights, regulating physical force and developing mechanisms for community control of the police. Regarding differences, Northern Ireland evidences greater police autonomy and pro-activity in the reform, as well as higher levels of political-ideological confrontation, as compared with Venezuela. The study emphasizes the challenges for implementing and following up on the proposed reforms and the achievements made on an organizational or normative level, as well as the need to actively involve the police in the all reform processes to assure their implementation and continuity.

**Key words:** Social control, police, reform, Northern Ireland, Venezuela.

Recibido: 17-04-2008 • Aceptado: 20-05-2008

## 1. CONTEXTO

Irlanda del Norte y Venezuela son dos entornos muy diferentes desde el punto de vista geográfico, cultural y político. Irlanda del Norte es una región templada, por arriba del paralelo 54, con población de origen indoeuropeo, perteneciente al Reino Unido como provincia disidente de la emancipación irlandesa en 1921, con gran conflictividad política religiosa entre el grupo protestante dominante y el grupo católico dominado. Venezuela es un país tropical, por debajo del paralelo 12, con población mestiza de origen indígena, europeo y africano, políticamente independiente desde 1811 y con elevados niveles de integración cultural y movilidad social. Ambos entornos atraviesan una crisis política importante y ambos han emprendido una reforma policial recientemente.

La policía es una agencia de control social crucial para definir la posición del ciudadano frente a la colectividad políticamente organizada después de la consolidación del Estado nacional moderno

(Gabaldón, 1993) y se ha encontrado vinculada, particularmente en los países latinoamericanos, al control y al modelaje militar (Rico, 1998). La policía, independientemente del modelo de inspiración, civil o militar, marca, de manera situacional y no negociada, los límites de la coacción necesaria para arbitrar disputas entre los individuos cuando alcanzan el punto del quiebre de la comunicación verbal. Algunos autores definen el uso de la fuerza como el rasgo distintivo y determinante de la policía, de modo que su abordaje teórico se vincula con los alcances y dinámica de dicho uso (Bittner, 1991) y con los parámetros aceptables para regularlo (Klockars, 1996). La pretensión de monopolio en el uso de la fuerza y las fricciones y riesgos que ello implica para el mantenimiento de la convivencia organizada atraviesa las discusiones sobre seguridad y gobernabilidad en todas las sociedades, aunque en algunas de ellas parecieran ser más explícitas y recurrentes (Muniz, 2007).

Tanto en Irlanda del Norte como en Venezuela la policía ha atravesado recientemente una crisis de credibilidad, en el primer caso por asociarse a la represión de un grupo político y religioso por parte de otro (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999), y en el segundo por asociarse a la corrupción, la ineficiencia y al maltrato cotidiano (Achkar y Riveros, 2007: 509-514). En ambos casos han surgido las cuestiones de la violación de los derechos y garantías ciudadanos y de la ineficiencia para brindar seguridad en condiciones de justicia y equidad. Dos regiones muy diversas en cuanto a instituciones y cultura, y, sin embargo, semejantes en cuanto a la necesidad percibida de promover una reforma policial que generase consenso y apoyo entre los diversos sectores de la colectividad.

## **2. LA GÉNESIS Y EL PROCESO DE LA REFORMA EN IRLANDA DEL NORTE**

La reforma policial norirlandesa se inicia en 1998 como consecuencia de los acuerdos políticos entre los partidos unionistas protestantes y los partidos separatistas católicos que permitieron dar por terminadas las hostilidades que durante 30 años cobraron la vida de 3000 civiles y 300 policías en atentados y choques de diversa naturaleza. El reconocimiento de la policía como una instancia imparcial, al servicio del mantenimiento del orden y la protección de todos los habitantes, en condiciones de igualdad e independientemente de su credo religioso o afiliación política, se convirtió en una cuestión de primera importancia. Dicho reconocimiento se tradujo en un logro efectivo solo en 2007, cuando la representación política del partido católico recomendó a sus seguidores incorporarse a la policía sobre la base de una participación paritaria de 50% a lograrse a partir de 2010.

La denominada Comisión Patten<sup>1</sup> (debido al nombre de su Presidente, antiguo gobernador británico en Hong Kong y miembro del Parlamento), integrada por políticos, académicos y representantes de la sociedad civil, dentro y fuera de Gran Bretaña, trabajó entre 1998 y 1999 en un diagnóstico de la institución policial, para entonces la *Royal Ulster Constabulary*, determinando sus fallas y debilidades, así como, mediante audiencias y encuentros públicos con diversos participantes de las fuerzas sociales, políticas, económicas y religiosas, recogiendo observaciones y recomendaciones sobre los posibles cambios en la institución. Después de la consulta, la Comisión Patten produjo un documento con 175 recomendaciones para ejecutar en un periodo de cinco años, estableciéndose otra Comisión independiente de seguimiento, de nuevo con participación internacional, que evaluaría los progresos mediante la fijación de estándares e indicadores de cumplimiento de los principios establecidos por la Comisión de Reforma (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 105-106).

Fueron creadas nuevas dependencias para la gestión y la contraloría social de la policía, entre ellas, fundamentalmente, el Consejo de Supervisión de la Policía (*Police Board*) y la Defensoría del Pueblo para la Policía (*Police Ombudsman*). El Consejo de Supervisión de la Policía es un organismo de participación plural, integrado por 19 miembros, de los cuales 8 son representantes de partidos políticos y 11 ciudadanos independientes, y cuyas principales responsabilidades son la vigilancia de la efectividad y eficiencia del Servicio Policial de Irlanda del Norte (su nueva denominación después de la Reforma) y exigir responsabilidad personal al Comandante y sus dos Sub comandantes inmediatos, a quienes puede remover de los cargos. La Defensoría del Pueblo para la Policía es un organismo independiente que reporta al Parlamento Regional de Irlanda del Norte, y cuyas funciones son las de investigar quejas ciudadanas y de parte de la propia policía sobre el desempeño de sus miembros, con el fin de recomendar acciones disciplinarias internas, modificación de prácticas para la identificación de las faltas y proponer a la Fiscalía la persecución

penal de las infracciones que constituyan delitos (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 36-38).

Durante el proceso de reforma, la participación de la policía fue importante, y según algunas fuentes, contribuyó con el 70% de las propuestas de reforma, además de redactar el borrador del Código de Ética para la policía, aprobado dentro del marco de la nueva ley de 2001, que establece principios y procedimientos sobre el deber profesional, la investigación policial, la privacidad, el uso de la fuerza, el tratamiento de los detenidos, igualdad, integridad, honestidad y decoro. El rol fundamental de la policía norirlandesa para las recomendaciones y el código de ética, refleja la gran autonomía que se le atribuye a la corporación policial en de la sociedad anglosajona, bajo el principio de que los criterios profesionales y el trabajo policial los define la propia institución, mientras las instancias de supervisión y control evalúan el cumplimiento de metas predefinidas en los planes de intervención policial.

La policía norirlandesa incorporó cambios simbólicos en su iconografía y en el juramento que deben prestar los funcionarios, para minimizar la idea del predominio colonial británico y la parcialidad en la defensa y protección de los grupos protestantes unionistas, que han tenido control político territorial en dicha región desde su incorporación al Reino Unido. Por consiguiente, la dinámica del proceso de reforma pasa por el convencimiento de la población, particularmente la de origen católico, de que la policía se ha convertido (o pretende hacerlo) en una agencia imparcial cuya misión es la garantía y el respeto de los derechos de todos los ciudadanos, sobre la base de la igualdad, desterrando cualquier prejuicio o sectarismo.

### **3. LA GÉNESIS Y EL PROCESO DE REFORMA EN VENEZUELA**

La Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela fue instalada por el Ministro del Interior y Justicia el 10 de abril de 2006 (Chacón, 2006: 13-15), luego de algunos episodios dramáticos que mostraron la participación de funcionarios policiales en graves hechos delictivos, especialmente secuestros seguidos de homicidios. Participaron 16 miembros, de los cuales 4 del Ministerio del Interior y Justicia, incluyendo uno del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, un representante de la Asamblea Nacional, uno del Tribunal Supremo de Justicia, uno de la Fiscalía General de la República, uno de la Defensoría del Pueblo, un Gobernador y un Alcalde, tres profesores universitarios, dos representantes de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y un empresario. La Comisión ejecutó un plan de consulta nacional, a través de talleres con expertos nacionales e internacionales, grupos de interés, víctimas, policías y guardias nacionales, organizaciones de defensa de derechos humanos, niños y adolescentes, personas en situación de vulnerabilidad, campesinos, trabajadores, transportistas, empresarios, religiosos, comunidades indígenas. Por otro lado, instrumentó un mecanismo de consulta abierta a través de buzones, llamadas telefónicas y página web, sobre cuestiones vinculadas a los problemas y efectos del desempeño policial, en un esfuerzo sin precedentes que cubrió aproximadamente 70.000 personas en un lapso de seis meses. Realizó un inventario y caracterización de 123 cuerpos de policía en el país y preparó 10 informes técnicos, incluyendo una encuesta nacional de victimización, sobre diversos aspectos de la organización, formación, presupuesto, marco jurídico, percepciones de roles y funciones y régimen disciplinario de los cuerpos policiales venezolanos. Además, sistematizó los resultados de 15 talleres de consulta en todo el país con diversos sectores sociales y elaboró un informe sobre 8 grupos de discusión con personas vulnerables a la acción policial (Gabaldón y Antillano, 2007; Achkar y Riveros, 2007). En este sentido se puede decir, con propiedad, que todas las voces y perspectivas fueron escuchadas y tomadas en cuenta, y de allí la fortaleza de este proceso, inédito por su alcance y proyección.

La participación directa policial en el diagnóstico y propuestas en Venezuela fue menos protagónica que en Irlanda del Norte. Si bien en la Comisión de Reforma y en la Secretaría Técnica que preparó los informes finales hubo representantes policiales, ellos no fueron tan numerosos ni tan determinantes. Es cierto que una representación significativa de más de 2200 funcionarios que cumplen funciones de policía fueron encuestados para procesar su visión sobre el rol, la función y las necesidades ciudadanas (Monsalve, 2007), pero algunos celos políticos derivados de la polarización en Venezuela dificultaron la selección de incorporación de mayor número de funcionarios policiales al trabajo directivo de la Comisión. Por otro lado, la redacción del Código de Conducta Policial, cuya promulgación mediante Resolución del Ministerio del Interior y Justicia se realizó el 21 de Septiembre de 2006 (Venezuela, 2006), no fue obra de la policía, lo cual indica una

diferencia en cuanto al espacio y presencia de esta institución en ambos contextos.

La reforma policial venezolana, por otro lado, no ha enfatizado cambios simbólicos sobre la iconografía policial para moldear una nueva imagen, salvo la recomendación de que los uniformes deben ser estandarizados para todos los cuerpos policiales y la identificación de los funcionarios hecha manifiesta, con la finalidad instrumental de que su reconocimiento y definición de eventuales responsabilidades sean manifiestos (Gabaldón y Antillano, 2007, vol. II: 244).

#### **4. LAS RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES DE REFORMA POLICIAL**

Los alcances de ambas reformas coinciden en sus aspectos más generales, seguramente por su común preocupación en adecuar la agencia policial a los nuevos requerimientos de la sociedad democrática. En su preámbulo, el Informe de la Comisión Independiente para la Policía de Irlanda del Norte denuncia el papel partisano que ha jugado la policía en el reciente conflicto en esa región, señalando que el servicio de policía “ha fallado en el pasado en proveer las bases democráticas para garantizar la gobernabilidad de Irlanda del Norte en apego a los derechos y aspiraciones tanto de las comunidades unionistas como nacionalistas” (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 2). Se plantea la necesidad de una función policial imparcial, transparente, sujeta a la ley y a las demandas ciudadanas, representativa de la heterogeneidad de la sociedad norirlandesa, eficiente y efectiva, que incorpore en su actividad el respeto a los derechos y dignidad humana como un objetivo central. Transformar la policía, en suma, “de una fuerza en un servicio” (p. 3).

Por su parte, la Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela se propone como objetivo alcanzar una policía definida por su “función indelegable, civil, que opera dentro del marco de la Constitución Nacional y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos, orientada por los principios de permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia y participación, control de desempeño y evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un proceso de planificación y desarrollo conforme a las necesidades dentro de los ámbitos territoriales, estatal y municipal” (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 237). En un documento posterior, se señala como propósito de la labor de la Comisión “construir...un nuevo modelo policial que rinda cuenta de los desafíos que debe encarar la policía en el proceso de democratización e inclusión social que vive el país y por tal, se adecue al marco de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” (Conarepol, 2007: 1).

Estas formulaciones generales dan lugar a medidas concretas que apuntan a elementos claves en la transformación de la policía en los términos planteados: su ajuste a los derechos humanos, el desarrollo de mecanismos eficientes y democráticos de rendición de cuentas, la adecuación de las tácticas y métodos de actuación policial y procesos de cambios organizativos.

#### **La Perspectiva de los Derechos Humanos**

Uno de los elementos fundamentales en ambos procesos de reforma es la incorporación de los derechos humanos como eje transversal de la actividad policial. Esto incluye la definición de objetivos y estándares de actuación ajustados al respeto y protección de los derechos y la dignidad humana, así como desarrollo de instrumentos normativos y deontológicos informados por esta perspectiva. En Irlanda del Norte, se sugiere la obligatoriedad de un juramento para los oficiales de policía en que expresan su compromiso de actuar con justicia y respeto a los derechos humanos y adecuación al Código de Ética (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 20); en Venezuela, la formulación de un Código de Ética que regule la actividad policial, recomendación de desarrollar normas claras para el uso de la fuerza física, así como la incorporación de los derechos humanos en la formación y adiestramiento, tanto como contenido sustantivo y como eje transversal a otros contenidos (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 243, 246).

Adicionalmente, la Comisión Patten sugiere mecanismos internos y externos para monitoreo y evaluación de la actuación policial con respecto a los DD.HH, y la incorporación de abogados especialistas en la materia de Derechos Humanos dentro de la organización policial (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 20). La Conarepol, por su parte, sugiere la creación de una Oficina de Atención a las Víctimas de abuso de poder, y de una Comisionaduría General de Policía para procesar, investigar y remitir casos graves de violación de los derechos humanos por parte de las policías. Una proposición adicional, incluida en el pliego de recomendaciones de la Conarepol, es la institución de la “Defensoría del Policía”, encargada de

conocer episodios de abuso y violación de los derechos de los funcionarios policiales (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 248, 250).

### **Fortalecimiento de Mecanismos Internos y Externos de Rendición de Cuentas**

Ambos procesos de reforma le otorgan particular cuidado a la creación de mecanismos democráticos y eficientes de rendición de cuentas y control, como fórmula para lograr mayor gobernancia sobre la policía, reducir la ocurrencia de eventos indeseados y posibilitar cambios en otras esferas de su actividad.

En su informe, la Comisión Patten señala como deficiencia en la rendición de cuentas (*accountability*) la ausencia de mecanismos democráticos de control, resultado de la ingerencia política sobre las decisiones policiales y de la sujeción a autoridades no electas por los ciudadanos y distantes tanto simbólicamente como geográficamente de estos (designadas por el gobierno central, residente en Londres) (*democratic accountability*); la opacidad frente al escrutinio público y deficiente comunicación con los ciudadanos (*transparency*); dificultades en una clara subordinación de la función policial al imperio de la ley y los principios y garantías de los ciudadanos, así como ausencia de estándares y mecanismos que registren y procesen eficazmente violaciones a la ley por parte de los uniformados (*legal accountability*); la carencia de procedimientos claros para rendir cuenta de los procesos administrativos, las inversiones y recursos utilizados por la organización policial (*financial accountability*); finalmente, debilidades en los procedimientos de gestión, control y rendición de cuentas a lo interno de la organización, tanto de los procesos como de la conducta individual de los agentes (*internal accountability*) (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 22-27).

En respuesta, se propone un nuevo sistema de control y rendición de cuentas, que supone una clara distinción y distribución de responsabilidades entre distintos niveles de autoridades políticas, ciudadanos y oficiales policiales (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 28-39). Se diferencia entre las competencias del futuro órgano ejecutivo de Irlanda del Norte en materia policial, que debe establecer las estrategias y planes a largo plazo, el Consejo de la Policía (*Police Board*) que define las metas y objetivos a mediano plazo, mientras el jefe de la policía (*Chief Constable*) asume los planes operativos y las decisiones tácticas a corto plazo.

El Consejo de la Policía es el centro del nuevo sistema de rendición de cuentas. Conformado por 19 miembros (diez diputados designados por la Asamblea de Irlanda del Norte y nueve miembros independientes, procedentes de distintos sectores de la sociedad norirlandesa), tiene como tarea definir los objetivos y prioridades de la policía, aprobando su plan anual y estableciendo su presupuesto, monitorear y evaluar su desempeño, auditar sus recursos y costos operativos, investigar y conducir audiencias explicativas cuando se requiera, así como el poder de pedir cuenta, aprobar o desaprobar la actuación y despedir al jefe de la policía (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 28-33). Los poderes de supervisión del Consejo de la Policía van más allá del servicio de policía, coordinando con otras agencias vinculadas con la seguridad ciudadana. El reporte también sugiere la creación de instancias descentralizadas que se encarguen de la supervisión local de la actuación policial. La participación ciudadana en estos consejos locales, así como la recomendación de reuniones públicas del Consejo de la Policía, al menos una vez al mes, se sugieren como medidas para mejorar la transparencia y escrutinio ciudadano del servicio de policía.

Por otra parte, se crea la figura del Police Ombudsman (Defensor del Pueblo encargado de asuntos de la policía), como instancia independiente y externa a la corporación policial encargada de conocer, investigar y acusar en caso de quejas ciudadanas y mal comportamiento de funcionarios policiales (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 36-38, 40-42). Esta instancia contaría con amplios poderes legales, recursos suficientes y personal especializado para llevar adelante su cometido.

En cuanto al control interno, se sugiere la optimización de los procesos de evaluación, control, gestión, recolección de datos del desempeño policial, así como de los procedimientos disciplinarios y de evaluación para la supervisión del comportamiento individual de los agentes (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 59-60).

En el caso de la policía venezolana, su diagnóstico dio cuenta de severas debilidades en el control y rendición de cuenta de las distintas policías (Antillano, 2007: 103-112). Por un lado, la confusión

entre decisiones operativas y organizativas del servicio de policía y las decisiones políticas, lo cual supone un bajo grado de profesionalización y autonomía y un alto grado de dependencia e injerencia de los mandos políticos en las decisiones propiamente policiales; la desregulación de la actividad y comportamiento policial, que se expresa en carencia de marcos normativos y reglamentarios claros, consistentes y eficientes; la ausencia o inadecuación de los indicadores de desempeño para evaluar y supervisar la actuación de los agentes; la debilidad y arbitrariedad de los procedimientos disciplinarios; la ausencia de datos precisos sobre el desempeño policial o casos de abusos y mala conducta; el alto grado de impunidad de las infracciones cometidas por agentes policiales; un intenso corporativismo y la impermeabilidad al escrutinio público, todo lo cual dibuja un cuadro preocupante en cuanto a la gobernabilidad, control y supervisión de la organización policial en el país.

Frente a eso, la Comisión propone un conjunto de medidas dirigidas a distinguir entre distintos niveles de competencia, garantizar la autonomía operativa y profesionalización de la policía, y a crear un balance entre mecanismos internos y externos de rendición de cuenta, atribuyendo un papel crucial a la participación ciudadana (Gabaldón y Antillano, 2007, II : 237-250). Por un lado, se diferencia entre autoridades políticas, responsable de trazar las líneas estratégicas y políticas de seguridad ciudadana, definir las metas, prioridades e indicadores de desempeño, y designar a los directivos de los cuerpos policiales, y las autoridades policiales, encargadas de la ejecución de estas políticas, normas y estándares, así como responsables de las decisiones operativas y organizacionales de las policías. Por otra parte, se crea un Consejo Nacional de Policía, como instancia de definición, planificación y coordinación de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y policía, conformada por el ministro del Interior y Justicia y representantes de los gobernadores, los alcaldes, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

Este Consejo tiene como tarea formular las políticas públicas en materia de policía y los planes de seguridad ciudadana, definir estándares para el servicio policial, supervisar, certificar o descertificar a las distintas organizaciones policiales y asegurar la coordinación entre ellas. Aunque sus competencias se asemejan a las funciones asignadas al Police Board en la reforma norirlandesa, su poder sobre la organización policial es aún mayor, prescribiendo los planes operativos, los estándares propios de la organización policial y pudiendo incluso inhabilitar cuerpos de seguridad que no se ajusten a los mismos. Probablemente las diferencias remitan a la mayor autonomía y discrecionalidad con que tradicionalmente cuenta la organización policial en el contexto anglosajón.

Como se mencionó anteriormente, se planteó la creación de una Comisionaduría General de Policía, que “constituye un organismo de carácter nacional, dependiente de la Defensoría del Pueblo, encargada de procesar, investigar y remitir para consideración del Ministerio Público las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios policiales en todo el país. Estará integrada por un Comisionado General, un Consejo de Investigación con participación de defensores del pueblo, fiscales y funcionarios policiales retirados de respetabilidad y hoja de servicios intachable, además de un equipo auxiliar que le permita emprender investigaciones independientes sobre hechos graves y emblemáticos, proponiendo las recomendaciones que estime oportunas para reducir sus efectos, compensar a las víctimas y mejorar el desempeño policial” (Gabaldón y Antillano, 2007, II:250) Adicionalmente, se propuso dos sistemas de supervisión, uno externo y otro interno. El sistema de supervisión externa lo constituiría el *Comité Ciudadano de Supervisión Policial*, integrado por ciudadanos electos dentro de cada comunidad, teniendo como función revisar los procedimientos disciplinarios contra policías de su jurisdicción, con el propósito de hacer recomendaciones en caso de faltas graves o muy graves; el *Auditor Policial*, quien tendría la responsabilidad de revisar, evaluar y sugerir cambios en las prácticas y procedimientos policiales para mejorar su eficiencia y responsabilidad frente a la comunidad. En el proyecto de Decreto Ley sobre Policía Nacional y el Servicio de Policía (Venezuela, 2008), la figura del auditor policial es fundida con la del Comisionado General de Policía a través de la Defensoría Delegada del Pueblo para los Derechos Humanos. El sistema interno de supervisión lo integran el Departamento de Asuntos Internos, responsable de identificar y averiguar los comportamientos irregulares e infracciones disciplinarias de los agentes policiales, y el órgano de decisión disciplinaria, que será independiente del primero, y se encargará de la adopción de la medida disciplinaria correspondiente.

## **Cambios en Técnicas y Tácticas**

Ambos procesos de reforma coinciden en sugerir cambios en las tácticas y métodos de policiamiento, procurando su adecuación a los nuevos horizontes propuestos para la agencia policial, aunque estos cambios enfatizan en las características de cada contexto. En el caso de la policía norirlandesa, la preocupación está en dar al traste con tácticas divisivas y de fuerte connotación bélica, propias de su actuación durante el conflicto. Se propone, como alternativa, modificar la apariencia tanto de las instalaciones como de las unidades móviles de la policía, sustituyendo los signos que remiten al contexto bélico (barreras de protección en las estaciones de policía, camiones acorazados) por otros más afines a las actividades de una policía civil, reducir la intervención del ejército en funciones de policía, derogar la legislación anti-terrorista vigente para entonces, cerrar centros de detención ad-hoc para sospechosos de participación en el conflicto, adopción de medidas para evitar interrogatorios ilegales, desarrollar estructuras y estrategias adecuadas y dotar de tecnología y dispositivos apropiados para el control del orden público dentro del marco democrático y del respeto de los derechos humanos, y finalmente, reorientar a labores de policía comunitaria (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 46- 50, 51-56).

La propuesta venezolana, por su parte, centra su preocupación en la reducción de las violaciones de los derechos humanos, del uso indebido de la fuerza física y del mejoramiento de la eficiencia de la policía. Desde un primer momento, la Comisión recomendó la proscripción de los puntos móviles de control urbano (las llamadas "alcabalas") por ser fuente de abusos a los ciudadanos y un método ineficiente de policiamiento, así como se propuso el control y registro de las armas en manos de la policía o decomisadas. Entre las recomendaciones finales, se planteó la definición de la función policial en general y la asignación de competencias concurrentes en función de criterios de territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad, la proscripción de la utilización de la Guardia Nacional y el Cuerpo de Investigaciones en funciones ordinarias de policía ostensiva, y se establecieron normas de actuación dirigidas a promover la adecuación de la actividad policial a los estándares de respeto a los derechos humanos y buenas prácticas policiales, objeto de una Resolución Ministerial (Venezuela, 2006) e incorporadas en el Capítulo I del Título IV del proyecto de Decreto Ley (Venezuela, 2008). Se propuso también una normativa uniforme que regule el uso de la fuerza física por parte de los agentes policiales, y el desarrollo de una política nacional en esta materia, basada en la escala progresiva del uso de la fuerza, de forma que pueda aplicarse al entrenamiento, instructivos, adquisición y utilización de armas y equipos. Se sugirió concentrar los grupos de control de orden público en las policías estatales, y restringir los grupos tácticos de asalto a la futura policía nacional. El uso de la fuerza y el registro de control de armas conforma, en el Proyecto de Decreto Ley sobre Policía Nacional y el Servicio Nacional de Policía, el capítulo II del Título IV, reconociéndose su relevancia para el establecimiento de buenas prácticas policiales (Venezuela, 2008). De igual modo, se sugirió la adecuación de los equipos, instalaciones y demás recursos materiales a las condiciones necesarias para respetar los derechos de los ciudadanos, garantizar la prestación eficiente del servicio y mejorar las condiciones de trabajo para los agentes policiales.

### **Estructura y Organización de la Policía**

Otro aspecto compartido en ambas propuestas es la necesidad de promover cambios en la estructura organizativa y carrera policial, con miras a lograr cuerpos menos centralizados, menos militarizados, con mayor flexibilidad organizativa y funcional y más profesionales. En el caso de Irlanda del Norte, esos cambios incluyen descentralizar los mandos, transfiriéndoles mayores responsabilidades a los jefes de distritos, la promoción de cambios organizacionales y en los estilos de dirección (pasar "de comandar a gerenciar", Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 57), o la reducción sustancial de la talla de la fuerza, reduciendo el número de efectivos de aproximadamente 13.000 agentes (incluyendo la fuerza de reserva) a 7.500, entre otras medidas (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 57-80). En Venezuela, las recomendaciones sobre este tema se dividen entre las que configuran la organización y estructura del nuevo sistema de policía (creación de estructuras encargadas de la rectoría, coordinación y gestión del sistema en su conjunto, distinción de funciones y competencias), y aquellas que competen a la estructura y organización de cada cuerpo policial singular (estandarización de los rangos entre las distintas policías y reducción de su número, diferenciación entre las instancias que conoce las infracciones disciplinarias y la que decide sobre las mismas, etc.) (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 242, 248)

En ambas propuestas se pone especial atención en los diversos aspectos de la carrera policial (reclutamiento y selección; formación y adiestramiento, ascenso y retiro, condiciones y beneficios laborales), sugiriendo su estandarización, profesionalización (en el sentido de reducir la discrecionalidad e ingerencia externa) y su adecuación a los objetivos y contenidos generales de la reforma.

## **5. LEGITIMIDAD Y UNIFORMIDAD**

A pesar de las coincidencias, cada una de las reformas intenta dar respuestas a problemas singulares, que modulan contenidos que las diferencian entre sí. En el caso norirlandés, si bien aspectos como la independencia y la adopción de estándares profesionales y democráticos de actuación son relevantes, la necesidad de ampliar el espacio social de la policía, o conseguir legitimidad y acatamiento por parte de sectores hasta ahora reticentes a su desempeño (particularmente, la población católica y republicana), se convierte en un eje central en el proceso de reforma. En el Preámbulo del Informe Patten (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 2) se insiste en el carácter contencioso que ha jugado la policía en el conflicto. Los datos recogidos refuerzan la homogeneidad de la composición religiosa y política de la organización, la desconfianza de los grupos católicos y la participación de agentes en prácticas discriminatorias contra estos sectores. Medidas como el cambio de denominación de la organización, sustitución de insignias, uniformes y demás signos identificatorios, los procesos de reclutamiento y selección, revelan la preocupación por lograr cambios que permitan una mayor aceptación de la policía por parte de estos sectores. Otras medidas, como los métodos de policiamiento comunitario (Ibid: 40-45), los cambios en las tácticas de orden público (Ibid: 51-56), la desmilitarización de la función policial (Ibid: 46-50), tendrían un significado semejante. Como se afirma en el Acuerdo de Viernes Santo de 1998, se trata de “un nuevo comienzo para la policía en Irlanda del Norte, con un servicio policial capaz de atraer y lograr el apoyo de la comunidad como un todo” (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999; 1).

En el caso venezolano, aunque por supuesto la legitimidad y aceptación de la policía es un aspecto fundamental, el énfasis estaría colocado en lograr la uniformidad y coherencia de un servicio hasta ahora disperso y heterogéneo, proponiendo un sistema que articule y estandarice la función policial de acuerdo a principios democráticos, eficientes e informado de la perspectiva de los derechos humanos. Esto estaría asociado con lograr una mayor profesionalización del servicio, respondiendo a estándares definidos más que a decisiones discrecionales, y con la elevación de la gobernabilidad y control democrático de la actividad policial, resentidos por la utilización partisana de la policía y su participación frecuente en delitos y casos graves de abuso de poder.

Estas dos dimensiones (legitimidad social de la policía, uniformidad y profesionalización de su desempeño), parecen constituir tareas centrales que, más allá de los énfasis según uno u otro contexto, deben acometerse para lograr una policía acorde con la realidad de hoy.

## **6. EL SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA REFORMA**

En junio de 2000, luego de un año de trabajo, la Comisión Patten estableció un plan de ejecución de la reforma. Las 175 recomendaciones fueron agrupadas en las siguientes categorías temáticas: derechos humanos, rendición de cuentas, policía con la comunidad, policía en una sociedad pacífica, mantenimiento del orden público, gerencia y manejo de personal, tecnologías de la información, estructura del servicio policial, talla (tamaño) de la policía e integración y reclutamiento. Una Comisión de Seguimiento, integrada por 5 profesionales externos, cuatro de ellos provenientes de la policía y uno de la universidad, desarrollaron 772 indicadores de desempeño policial, luego de consultar detalladamente con el Servicio Policial de Irlanda del Norte, a fin de evaluar, en un lapso de 5-6 años, mediante informes sucesivos, el grado de adecuación de los cambios propuestos conforme a los indicadores desarrollados (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 105-106). En el segundo informe de esta Comisión de Seguimiento (OOC, 2001: 7) se señala que los indicadores *son solo un instrumento para comenzar la evaluación de los adelantos, suministrando una guía de las mejores prácticas policiales que se espera sean adoptadas*, que la falta de adecuado apoyo económico podría ser aun más adversa que la falta de voluntad política para adelantar la reforma, y que el proceso de seguimiento sería *apolítico, totalmente objetivo, riguroso y cumpliría con los más altos estándares de integridad*.

La evaluación de los indicadores para el cambio operaría a través de tres estimaciones: a)

adecuación de directivas, manuales, instructivos y órdenes como expresión de acatamiento administrativo a los lineamientos de la reforma; b) resultados de las prácticas administrativas a través de entrevistas con los funcionarios y equipos clave para la implementación de la reforma; c) inspección *in situ* de la adopción de recomendaciones específicas en aspectos puntuales, para comprobar si están siendo efectivamente aplicadas (OOC, S/F: 3).

En el décimo sexto informe de la Comisión de Seguimiento (OOC, 2006: 6) se reporta que se han adoptado 124 de las 175 recomendaciones iniciales de la Comisión Patten, aunque se requiere supervisión adicional para que no “resbalen”, lo cual sugiere que no están firmemente ancladas en la práctica policial. Entre los temas de particular preocupación destacan la rendición de cuentas y la participación que en este proceso tiene el Consejo de Supervisión de la Policía y los Comités de Participación Distrital, una instancia de discusión comunitaria sobre las prioridades y procedimientos policiales (OOC, 2006: 9). Destaca también la necesidad de reducir el perfil intimidativo de la policía (OOC, 2006:11), el problema de transferir funciones de seguridad a grupos de élite (OOC, 2006: 12) y las perspectivas de contar en las calles con visibilidad policial a través de funcionarios de soporte comunitario que no cuentan, sin embargo, con plenos poderes policiales, como el arresto (OOC 2006: 13).

Este proceso de implementación y seguimiento de la reforma norirlandesa muestra que, por una parte, es fundamental contar con la participación de la policía en la reforma, a través del concepto de desarrollo de buenas prácticas policiales, que la adopción y estabilización de estándares es un proceso largo y no necesariamente lineal, y que los vaivenes políticos y los cambios de perspectiva sobre la problemática delictiva pueden significar demoras e incluso retrocesos en el proceso de reforma. No podía ser de otro modo, pues la policía es la agencia de control estatal más sensible y de más inmediata repercusión en cuanto a las políticas públicas de seguridad.

En Venezuela, por otro lado, el proceso de implementación de la reforma ha sufrido los vaivenes de la política. La Comisión designada el 10 de abril de 2006, realizó un esfuerzo sin precedentes para caracterizar, abordar y consultar a la población en relación a 123 cuerpos de policía estatales y municipales, presentando los resultados consolidados en cuatro volúmenes: uno sobre los talleres de expertos nacionales e internacionales convocados para definir cuestiones conceptuales de la materia policial, dos sobre la caracterización y diagnóstico institucional policial mediante instrumentos cuantificables y uno sobre el análisis temático y cualitativo de la gran consulta nacional. (Achkar y Gabaldón, 2006; Gabaldón y Antillano, 2007, Achkar y Riveros, 2007). En enero de 2007 el Vicepresidente de la República anunció la conformación de una Comisión de Implementación del nuevo modelo, o segunda fase, sin que tal propósito se realizara durante dicho año. En enero de 2008, tres antiguos miembros de la Comisión de Reforma Policial fueron convocados por el nuevo Ministro de Interior y Justicia para asesorar en la redacción de un proyecto de Decreto Ley sobre Policía Nacional y Servicio de Policía que desarrollase el modelo propuesto por la Comisión, tarea que culminó con un proyecto presentado al Presidente de la República en Consejo de Ministros el 12 de febrero de 2008. El 9 de abril de 2008 fue publicado en Gaceta Oficial el Decreto Ley, que introdujo modificaciones importantes en el Consejo General de Policía, el Comité de Asistencia Técnica y los mecanismos de habilitación, intervención y suspensión, que reducen la participación plural y concentran poder en el Ministerio del Interior y Justicia, con posible compromiso de la legitimidad requerida para implementar todo el proceso de reforma. La Secretaría Técnica de la Comisión de Reforma Policial presentó en marzo de 2007 un plan estratégico de implementación de la reforma para cinco años, con particular énfasis en las tareas a desarrollarse en el primer año, comprendiendo la difusión del modelo, el desarrollo de estándares para desempeño, uso de fuerza, formación, acreditación, rendición de cuentas y contraloría, conformación del sistema nacional integrado de policía y sistema de asistencia técnica, así como las bases para la creación de una policía nacional y del desarrollo de un sistema concurrente de competencias en función de criterios de territorialidad, distancia social y vulnerabilidad, complejidad situacional y sofisticación y experticia en la resolución de problemas.

## **7. PERSPECTIVAS**

En muchos países se han intentado reformas policiales, frecuentemente fallidas. Hemos querido destacar los casos de Irlanda del Norte y Venezuela porque, a diferencia de otros contextos, aquí se emprendieron diagnósticos y se realizaron propuestas con base en estudios sistemáticos y mediante amplios mecanismos de consulta pública. Esta consulta es fundamental no solo en

cuanto a la legitimación misma del proceso de reforma sino en cuanto a la recepción de expectativas de la población sobre la policía. En el caso norirlandés, la participación activa de la policía en su reforma, un cuerpo único con cuadros profesionales, jerárquicos y tradicionales bien establecidos y con un pasado tormentoso en cuanto a la segregación, el abuso de los derechos humanos y la politización, puede explicarse como una estrategia de sobrevivencia ante un cambio político inequívoco. En el caso venezolano, la relativa opacidad de la presencia policial en el proceso de reforma, con muchos cuerpos de diverso cariz organizacional, menor profesionalización y tradición, dentro de un marco de confrontación política y de reformas constitucionales, es de alguna manera explicable. Esta opacidad debe ser superada. Ninguna reforma llegará a ningún punto sin la activa participación de la policía. La estrategia en este momento es difundir, discutir y consolidar un modelo democrático de policía que cubra a todos los venezolanos, sobre los principios de la publicidad, el respeto de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas y el aseguramiento de la presencia estatal en el arbitrio de los conflictos entre los ciudadanos, con credibilidad, ponderación y profesionalismo.

El esfuerzo que sobre información y concientización fue adelantado en Venezuela en 2006 no puede perderse, pues se trata de un valor agregado de nuestro pueblo y nuestra sociedad para el desarrollo de políticas públicas de seguridad en beneficio de toda la población.

### Notas.

1 Su denominación oficial fue *Independent Commission on Policing for Northern Ireland*.

### LISTA DE REFERENCIAS

1. ACHKAR, Soraya y GERARDO GABALDÓN, Luis (editores) (2006). **Reforma Policial: una mirada desde afuera y desde adentro**. Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial.
2. ACHKAR, Soraya y RIVEROS, Amaylin (editoras) (2007). **La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso**. Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial.
3. ANTILLANO, Andrés (con Centro para la Paz y Derechos Humanos, UCV) (2007). "Características de la policía en Venezuela", en Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores), **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio (vol. I.)** Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial, pp. 65-158.
4. BITTNER, Egon (1991). "The functions of the police in modern society" en Carl B. Klockars y Stephen D. Mastrofsky, (editores) **Thinking about the Police**. Mc Graw Hill, New York, pp. 35-51.
5. COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL (2007). Recomendaciones Generales. Mimeo.
6. CHACÓN, Jesse (2006). "Palabras de Apertura", en Soraya Achkar y Luis Gerardo Gabaldón (editores), **Reforma Policial: una mirada desde afuera y desde adentro**. Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 13-15.
7. GABALDÓN, Luis Gerardo (1993). "Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del estado autoritario", **Derecho Penal y Criminología**, (Universidad del Externado, Bogotá, Colombia) 15, 51. pp. 193- 210.
8. GABALDÓN, Luis Gerardo y ANTILLANO, Andrés (editores) (2007). **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio (2 vols.)** Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial.
9. INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING FOR NORTHERN IRELAND (1999). **A new beginning. Policing in Northern Ireland** (Informe de la Comisión Patten, septiembre 1999). ([www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf](http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf)).
10. MONSALVE, Yoana (con la colaboración de Andrés Benavides y Manuel Peraza) (2007). "Visión de los policías sobre su función y desempeño", en Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores). **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio (Vol. I.)** Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial, pp. 267-305.
11. MUNIZ, Jacqueline (2006). "Indicadores de desempeño policial", en Soraya Achkar y Luis

- Gerardo Gabaldón (editores). **Reforma Policial: una mirada desde afuera y desde adentro**. Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 94-109.
12. KLOCKARS, Carl (1996). "A theory of excessive force and its control", en William Geller y Hans Toch (editores) **Police Violence**. New Have, Yale University Press, pp. 1-22.
  13. OOC, Office of the Oversight Commissioner (2006). Report 16. Belfast.
  14. OOC, Office of the Oversight Commissioner (2001). Report 2. Belfast.
  15. OOC, Office of the Oversight Commissioner (S/F). The Policing oversight process. Mimeo.
  16. RICO, José María (1998). "La policía en América latina: del modelo militarizado al comunitario", **Penas y Estado**, Policía y Sociedad Democrática, 3, 3, Buenos Aires, Del Puerto, pp. 173 – 187.
  17. VENEZUELA (2008). Proyecto de Decreto con valor, fuerza y rango de Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía ([www.mpprij.gob.ve](http://www.mpprij.gob.ve))
  18. VENEZUELA (2006). Código de Conducta Policial. Resolución n. 364 del 21/6/2006. Ministerio del Interior y Justicia.