



**LOS CAMBIOS NECESARIOS:
INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL
PARA LA REFORMA POLICIAL EN
DEMOCRACIA.**

**PROGRAMA POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRATICA
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL 2003.**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL EN DEMOCRACIA.

Sergio Bitar, Presidente

Actual Ministro de Educación de la República de Chile, Sergio Bitar ha sido Senador de la República de Chile (1994 – 2002), representando a la Región de Tarapacá. Ha sido Ministro de Estado y Presidente del Partido por la Democracia. Es Miembro del Comité Ejecutivo del Diálogo Interamericano de Washington y Vicepresidente de la Fundación Paz Ciudadana. Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, con estudios de postgrado en economía en el *Centre d'Études de Programmes Economiques* de Paris, y en la Universidad de Harvard. Es autor de numerosas publicaciones sobre ciencia política, democratización y economía sobre Chile y América Latina.

Ernesto De La Jara

Ernesto de la Jara es abogado y Presidente del Instituto de Defensa Legal de Lima, Perú, organización que ha jugado un destacado papel en la defensa de los derechos humanos y el proceso de democratización en el Perú, tanto a nivel nacional como local.

José Carlos Días

José Carlos Dias es abogado y fue Ministro de Justicia de Brasil bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso.

Ricardo Gil Lavedra

Ricardo Gil Lavedra es abogado y ha desarrollado una amplia labor docente y profesional como profesor de Derecho en la República Argentina y el exterior. Dentro de su carrera pública y en fechas recientes, ha sido Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal (1984/1987), Secretario de Estado del Interior (1988/1989), Vicepresidente del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (1987/1995), Presidente del Foro para la Reconstrucción Institucional, y Ministro de Justicia y Derechos Humanos (1999/2000).

Mónica Jiménez de Barros

Mónica Jiménez es actualmente miembro del Directorio del Instituto Internacional IDEA con sede en Estocolmo, Suecia. Entre los años 1989 y 2000 fue Directora Ejecutiva de PARTICIPA, corporación privada de Chile con fines públicos que propicia la creación de una ciudadanía informada, organizada, responsable y participativa, y hoy es Presidenta de dicha

corporación. Fue integrante de la Comisión Rettig por designación del Presidente de la República don Patricio Aylwin. Es asistente social (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Master en Educación para el Trabajo Social, Catholic University of America, Washington, D.C., y se ha especializado como experta en Planificación y Gestión Estratégica.

Julita Lemgruber

Julita Tannuri Lemgruber es Directora del Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía de la Universidad Cândido Mendes de Río de Janeiro, y miembro de los Consejos del *International Center for Prison Studies* y de *Penal Reform International*, ambos con sede en Londres. Es investigadora y Master en Sociología de la IUPERJ. Entre 1995 y 1998 fue miembro titular del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia de Brasil. Entre marzo de 1999 y marzo del año 2000, fue Ouvidora de Policía del Estado de Río de Janeiro.

María Emma Mejía

María Emma Mejía es productora y realizadora de cine y televisión, licenciada en Londres. Como algunos de los hitos más importantes de su carrera, pueden mencionarse los siguientes: en 1993 fue Embajadora de su país ante España, bajo la Presidencia de César Gaviria. En 1995, fue Ministra de Educación, bajo la presidencia de Ernesto Samper. En 1996 fue Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. En 1999, fue nombrada vocera del gobierno en la primera etapa de negociaciones con las FARC. Fue candidata a la Vicepresidencia de la República en las elecciones de 1998 y a la Alcaldía de Bogotá en el año 2000.

Marta Oyhanarte

Marta Oyhanarte es Diputada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, ha sido Presidenta de la organización Poder Ciudadano, dedicada al tema de la transparencia y la lucha anti corrupción en la Argentina.

Rafael Pardo Rueda

Rafael Pardo Rueda es Senador de la República de Colombia. Es economista, con estudios realizados en Colombia, Holanda y en la Universidad de Harvard. Es Director del Noticiero de Televisión CM & Colombia, desde el año pasado hasta la fecha. En años recientes, ha

sido Presidente del Consejo de la Fundación Milenio, Asesor del Secretario General de la OEA (1996-1997) y Ministro de Defensa de la República de Colombia, en el período 1991-1994.

Jorge Santistevan de Noriega

Jorge Santistevan de Noriega es abogado y Doctor en Derecho. Fue elegido por el Congreso de la República como el Primer Defensor del Pueblo del Perú, por un período de 5 años, jurando el cargo el 10 de abril de 1996. Como tal ha representado al Perú en foros internacionales y ha sido elegido Vicepresidente Mundial de los *Ombudsmen*. Desde 1975 y hasta los años noventa, ha desarrollado una extensa carrera como funcionario de Naciones Unidas e investigador. Es autor de numerosos trabajos sobre anticorrupción, gobernabilidad, reforma del Estado, asuntos humanitarios y participación ciudadana. Por su labor profesional y pública, ha recibido condecoraciones y reconocimientos en el Perú y el extranjero.

Ana Sofía Schmidt de Oliveira

Ana Sofía Schmidt de Oliveira es Procuradora del Estado de Sao Paulo desde 1987 hasta la fecha. Entre las principales funciones ejercidas en la Procuraduría General estadual, se encuentran : las de Coordinadora General del Servicio de Asistencia Judicial al Preso, Asistente Jurídica de la Ouvidoria de Policía, responsable por el Servicio de Perfeccionamiento del Centro de Estudios y Representante de la Procuraduría General del Estado en el Consejo Penitenciario del Estado de Sao Paulo.

Asimismo, Ana Sofía Schmidt ha participado activamente en reuniones internacionales acerca de temas criminales como representante de la Secretaría de Seguridad de Sao Paulo, y ha publicado diversos artículos en boletines y revistas especializadas sobre el tema.

Horacio Verbitsky

Ha ejercido el periodismo en Argentina desde 1960. Desde 1987 es columnista político del diario "Página/12". También ha sido columnista en el programa de televisión "Día D". Ha publicado una docena de libros sobre temas políticos, económicos, sociales y militares y sobre el proceso de democratización en su país y ha recibido diversas distinciones por su trabajo. Entre ellas el premio 1996 a los medios de comunicación de la Latin American Studies Association. En 2000 recibió el premio Martín Fierro al mejor periodista de televisión en la Argentina. Es presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) e integra la comisión directiva de Human Rights Watch/Americas.

TABLA DE CONTENIDOS.

MISION DE LA COMISION.....6

AGRADECIMIENTOS.....7

PRESENTACION.....8

EL CONTEXTO DE LA REFORMA. VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN AMERICA LATINA10

LA REFORMA CONSTITUYE UN PROCESO14

DIAGNOSTICO DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLICIA.16

LAS POLITICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: EL ROL DE LA POLICIA.19

DEFINICION LEGAL DE LOS PODERES DE LA POLICIA.21

NUMERO, DEPENDENCIA INSTITUCIONAL Y CARACTER DE LAS POLICIAS.24

FORMACION Y CAPACITACION DE POLICIAS.....26

SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO DEL COMPORTAMIENTO DE LOS
POLICIAS.29

PROGRAMAS DE RELACION CON LA COMUNIDAD33

RECOMENDACIONES.....35

MISION DE LA COMISION

La Comisión de Reforma de la Policía en Democracia es una comisión no gubernamental e independiente de posiciones políticas, compuesta por destacados ciudadanos provenientes de América del Sur, que consideran que la reforma policial constituye un paso fundamental para mejorar la calidad del sistema democrático en la región. La Comisión fue creada en el año 2001 por el Centro de Estudios para el Desarrollo en el marco de su Programa Policía y Sociedad Democrática. Entre sus miembros se encuentran destacados líderes de diversas áreas como la política, los medios de comunicación, la participación ciudadana, el derecho, la defensa de los derechos humanos y la criminología.

En septiembre de 2001 la Comisión se reunió por primera vez en Santiago de Chile, iniciando la discusión de este Informe y acordando las ideas centrales de su contenido. Aprovechó, asimismo, para reunirse con el Subsecretario del Interior de Chile y con autoridades policiales.

Posteriormente, se inició la discusión de diversos borradores de informes, lo que culminó en una nueva reunión realizada nuevamente en Santiago de Chile en octubre de año 2002 donde se sugirieron cambios más definitivos que terminaron incorporándose a este documento.

El énfasis de este Informe se ha puesto en la agenda de cambios que parece necesario realizar a la policía en la región, entendiendo que los problemas que se identifican tienen causas diversas y que este proceso de transformaciones tiene que realizarse de acuerdo con la realidad de cada país. Si bien las circunstancias nacionales indican que las recomendaciones que aquí se hacen tienen prioridades diferentes para los distintos países, creemos que todas ellas contribuyen a mejorar deficiencias compartidas por las policías de la región.

Este Informe refleja el consenso de los miembros de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia. No todos los miembros concuerdan plenamente con cada frase del texto, pero cada uno adhiere al contenido del informe y apoya sus recomendaciones. Todos suscriben el documento a título personal y no comprometen a las instituciones de las que forman parte.

Sergio Bitar Chacra
Presidente

de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia.

AGRADECIMIENTOS

La preparación de este informe fue una iniciativa del Programa Policía y Sociedad Democrática del Centro de Estudios para el Desarrollo. Muchas personas contribuyeron al proceso. Ignacio Cano y Jacqueline Muniz brindaron valiosa asesoría en la determinación de los temas principales que el Informe debía considerar y en la sugerencia de muchas de las recomendaciones aquí presentes. Adicionalmente, Ignacio junto a Theodomiro Dias participaron activamente en la discusión que llevó a cabo la Comisión en Santiago. Azun Candina y Hugo Frühling aportaron a la investigación, diseño y redacción del informe definitivo.

(nombre) realizó un valioso aporte en el diseño y publicación de este documento.

Este Informe no hubiera sido posible sin el apoyo de la Fundación Ford, cuyo compromiso con la democracia en América Latina ha sido crucial para el éxito de este proyecto.

PRESENTACION

El proceso de democratización de América Latina requiere de una reforma profunda del Estado, dirigida a modernizar su gestión, a incrementar la transparencia de sus acciones y a orientar su actuación hacia el respeto por los derechos humanos. En ese contexto, pocos son los cambios institucionales que parecen más urgentes que los que se refieren a la policía, aunque naturalmente cada país se caracteriza por realidades diferentes.

Los cuerpos policiales de América Latina enfrentan una diversidad de situaciones en términos de los muy distintos grados de apoyo que reciben de parte de la población, de su profesionalismo y de los niveles de delincuencia y violencia que buscan reducir en sus diversos países. Comparten, sin embargo, un desafío común: enfrentan la necesidad de transformaciones institucionales profundas dirigidas a producir una renovación de valores indispensable para mejorar su desempeño, y para incrementar la confianza que la sociedad deposita en ellos.

La demostración más clara que este desafío es mayoritariamente compartido, se encuentra en el hecho de que varios países de América Latina han puesto en marcha procesos de reforma policial en años recientes. Aquí podemos contar a aquellos países que han creado nuevas policías civiles bajo principios acordes con la nueva realidad política --caso de El Salvador y Guatemala-- pasando por naciones que han reformado profundamente el cuerpo existente, como Colombia, hasta los países donde el debate sobre la reforma es constante y se suceden los intentos de modernizar sus policías y por democratizar sus actuales prácticas, como por ejemplo ocurre en Brasil, Perú y Chile. La reforma policial constituye un tema de gran actualidad en América Latina.

La experiencia reciente indica, sin embargo, que introducir cambios a nuestras fuerzas policiales constituye una tarea de envergadura que requiere avanzar a través de un camino difícil, largo y que enfrenta tanto resistencias internas, como obstáculos provenientes del medio social y político. Muchas de las decisiones claves se encuentran en manos del mando de la propia policía, mientras que otras corresponden a la dirección política. En algunos casos se trata de procesos ya iniciados, en otros de procesos muy incipientes. Es nuestro parecer que la reforma policial debe tomar en consideración los siguientes aspectos:

- La condición de éxito del proceso de reforma es que se entienda

- como un proceso y una política de Estado.
- La reforma debe partir por un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la policía.
 - Debe realizarse dentro del marco de políticas de seguridad definidas por la autoridad gubernamental
 - Debe proceder a definir los poderes de la policía, incluyendo la determinación de una política sobre el uso de la fuerza.
 - Debe evaluar la necesidad de cambios en lo referente al número, dependencia institucional y carácter de las policías.
 - Requiere examinar los cambios que deben experimentar los programas de formación y capacitación de policías.
 - La reforma tiene como elemento central el examen de los cambios que debe experimentar el sistema de control interno y externo de la conducta policial.
 - Constituye una necesidad que la reforma establezca un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión policial y de sus resultados.
 - Es importante que considere el establecimiento de programas de relación con la comunidad que hagan un aporte significativo al bienestar de los ciudadanos y a la eficiencia policial.

Quienes suscribimos este documento creemos que los problemas relativos a la seguridad de la ciudadanía tienen su origen principal en factores sociales y económicos y que la reducción de la violencia demanda acciones sociales, educativas, de salud pública y del sistema de justicia penal en su conjunto. La policía es un componente dentro del sistema de justicia de cada país. Este informe se encuentra específicamente referido a ese componente, pero no desconoce que las instituciones policiales son parte del conjunto de instituciones del Estado que deben enfrentar los problemas de Seguridad.

Los problemas relativos a la policía no son los mismos en todos los países latinoamericanos y, por tanto, no cabe resolverlos con una receta única aplicada de la misma forma en todos los casos. Creemos, sin embargo, que a pesar de las diferencias, hay ejes comunes que definen los problemas existentes y los objetivos en nuestros países y que, por tanto, vale la pena construir una agenda latinoamericana que sirva de marco para los debates y las propuestas nacionales. De la misma forma, pensamos que inspirarse y conocer las experiencias que ya están en curso en los países del área será enormemente beneficioso a la hora de elaborar propuestas nacionales.

EL CONTEXTO DE LA REFORMA. VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN AMERICA LATINA

Los ciudadanos de América Latina enfrentan agudas amenazas a su seguridad personal. Éstas provienen de causas muy diversas y tienen distintas manifestaciones: en el plano socioeconómico se han incrementado en años recientes el desempleo y la desigualdad social, lo que afecta a vastos sectores sociales. La región experimenta una ola recesiva, que en el caso de Argentina y Uruguay se ha manifestado en fuertes tasas negativas de crecimiento económico. Proyecciones de CEPAL, indican por ejemplo, que en Argentina se habría incrementado el porcentaje de pobreza en 10,6 puntos porcentuales entre 1999 y 2001¹. Ese mismo informe da cuenta de que en la década de 1990 no se apreciaron en la región cambios favorables en materia de distribución del ingreso, la que en el caso de muchos países tendió a deteriorarse². Desde la perspectiva del concepto de Seguridad Humana acuñado por Naciones Unidas, se ha visto afectada la seguridad en el acceso a diferentes manifestaciones del bienestar colectivo: el trabajo, la salud, la educación y el acceso igualitario a los servicios sociales. A nivel subjetivo, y de acuerdo con un informe preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ello se expresa en temor y desconfianza hacia otros ciudadanos³.

La realidad social que se describe contribuye sin duda a que los índices de criminalidad contra las personas y la propiedad en América Latina se encuentran entre los más altos del mundo. La tasa de homicidios encontró su expresión más alta en los años noventa. De acuerdo con estudios del Banco Interamericano del Desarrollo, la tasa de homicidios de El Salvador alcanzaba 138,9 por cien mil habitantes, en Colombia, 76,0, en Venezuela 35,0, mientras que en México llegaba a 19,6 por cien mil habitantes⁴. En muchas grandes ciudades de la región existen tasas de homicidio que claramente superan la media de sus países. En Río de Janeiro por ejemplo, alcanza 79,8 por cien mil habitantes. Un estudio de Fajnzylber, Lederman y Loayza financiado por el Banco Mundial, compara tasas de criminalidad entre regiones y países a partir de las encuestas de victimización realizadas por Naciones Unidas. Aunque la calidad y la comparabilidad de los datos presentan numerosos

¹ Situación y Perspectivas. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002. CEPAL, Santiago, 2002, capítulo 1, p. 5

² *Ibid.*, p. 20

³ Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (1998), Chile, Informe de Desarrollo Humano, Santiago de Chile, Introducción.

⁴ Londoño, Juan Luis, Gaviria, Alejandro, Guerrero, Rodrigo (2000). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina, Banco Interamericano del Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Washington D.C., p. 19.

problemas, muestran que la media de la tasa de homicidios entre los países de cada región es claramente más alta en América Latina (LAC) que en cualquier otra área del mundo⁵.

La realidad de incremento de la criminalidad no se limita a los homicidios. Datos provenientes del Latinobarómetro y procesados por Londoño, Gaviria y Guerrero muestran que el porcentaje de familias en que algún miembro ha sido víctima de delitos contra la propiedad en el último año, como robo y asalto, oscila entre 21% en Uruguay y 55% en Guatemala.⁶

La complejidad de los factores que inciden en la violencia obliga a ejecutar políticas integrales que tomen en cuenta las causas estructurales que dan origen al fenómeno, y a medidas focalizadas que mejoren los niveles de prevención del delito ya existentes. No resulta posible paralizarse viendo como imposible cualquier intervención mientras no se solucionen problemas estructurales de nuestras sociedades como la pobreza y la desigualdad, ni tampoco suponer que todo se solucionará haciendo más eficiente el sistema de justicia penal y la policía como componente de éste⁷. La integralidad de las políticas que deben emprenderse responde precisamente a la dificultad de los desafíos que se enfrentan.

De tal manera, es importante abordar cambios institucionales que contribuyan a enfrentar la realidad de violencia descrita, y a mejorar la calidad del funcionamiento de las instituciones del Estado. Particular importancia reviste en este sentido la policía. Primero, porque puede jugar un rol significativo en la protección de los derechos ciudadanos y en la prevención de la violencia. Segundo, porque ante una criminalidad percibida como ascendente, la ciudadanía a menudo atribuye a la policía la responsabilidad única y exclusiva por los problemas de seguridad pública que se viven.

Las presiones públicas destinadas a incrementar la eficiencia policial enfrentan la realidad de que con la excepción de algunos países, las organizaciones policiales cuentan con bajos niveles de apoyo público. Un estudio patrocinado por la Organización Panamericana de Salud en varias ciudades latinoamericanas mostró que la proporción de los ciudadanos que evaluaba negativamente la actuación de la policía iba

5

Fajnzylber, P. , Lederman, D. y Loayza, N. (1998.) "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: an empirical assessment", World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D. C., World Bank. Página 13.

⁶ Londoño, Juan Luis, Gaviria, Alejandro, Rodrigo, Guerrero, op. Cit., p. 24.

⁷ Ibid., Prefacio.

del 16% en Santiago de Chile al 38% en San José, Costa Rica⁸. Otras encuestas realizadas a lo largo de los últimos años en diversas ciudades expresan la percepción de que los abusos policiales son frecuentes y de que numerosos policías cometen delitos de manera habitual. Una de las consecuencias de ello es la escasa inclinación por presentar denuncias ante la policía, contribuyendo así a elevadas tasas de subregistro de las ocurrencias criminales. De cada diez personas que sufrieron un robo a mano armada en la investigación realizada por la Organización Panamericana de la Salud por ejemplo, entre seis y nueve no acudieron a la policía a denunciarlo. La falta de apoyo al trabajo policial tiende a ser mayor entre los jóvenes o los moradores de áreas marginales de las grandes urbes latinoamericanas.

El público espera de la policía que actúe de acuerdo con sus funciones consistentes en defender la legalidad democrática, preservar la seguridad y proteger los derechos de los ciudadanos. Que actúe dentro de estrictos límites legales con respecto del trato a las personas. Asimismo, que los funcionarios de la ley cumplan su deber conforme a la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales⁹. Cuando ello no sucede, el fundamento del trabajo de los policías se deteriora.

El desafío es entonces fuerte: enfrentar estas demandas públicas por mayor eficiencia en el control del crimen, por mayor probidad y por la construcción de relaciones más horizontales con la comunidad a través de estrategias coherentes y sustentables. Numerosos gobiernos y fuerzas policiales de la región han creído encontrar la respuesta en procesos de reforma globales o parciales. Los primeros se desencadenan a menudo por situaciones de crisis que afectan fuertemente la credibilidad de la policía y pueden provocar cambios profundos a corto plazo para intentar superarlas. Se pueden mencionar aquí los casos de la Policía Provincial de Buenos Aires, intervenida en 1998, y el plan de completa reorganización de la Policía Nacional de Colombia iniciado a mediados de la década de 1990. Por otra parte se encuentran casos de reformas policial alentados por un deseo de modernización, de una mayor eficiencia y de una mejor relación entre la policía y la sociedad. Normalmente, implican reformas localizadas en algunos aspectos, como los organizacionales, de atención al público, de procedimientos operativos u otros. Se trata, por ejemplo, de los esfuerzos de reformas que se han dado en Carabineros de Chile, y en algunas policías estatales de Brasil.

⁸ OPS (1999) Revista Panamericana de la Salud. Número especial sobre la violencia, vol. 5, No 4 y 5., p. 356

⁹ Definición contenida en las orientaciones de Naciones Unidas para los componentes civiles de sus operaciones de paz, UN Blue Book, disponible en www.uncjin.org/Documents/BlueBook.

Las experiencias resultantes de esos procesos de reforma hasta ahora sugieren la necesidad de que esta Comisión ponga énfasis tanto en las condiciones que permitirían procesos de reforma sustentables y exitosos, como en el contenido mismo de las reformas que se proponen.

LA REFORMA CONSTITUYE UN PROCESO

Un factor que contribuye al éxito que pueda tener la reforma policial es que se conciba como un proceso y no como un solo momento de cambios definitivos. Definirla como un *proceso* significa relevar que puede tener su punto de arranque en cambios puntuales, pero que idealmente debe involucrar un proyecto de mediano o largo plazo, considerando que esos cambios específicos pueden ser útiles, pero están sujetos al cambio de circunstancias o a los desafíos que se planteen en el futuro.

En la medida de lo posible este proceso de cambios debe constituir una política de Estado, concitando los apoyos más amplios para ser exitoso. A nivel del Estado, resulta necesario contar con la dirección activa y el apoyo del poder ejecutivo, y con la colaboración y aporte del poder legislativo en ejercicio de sus atribuciones. Naturalmente que resulta imprescindible que al interior de la policía exista un liderazgo comprometido con los objetivos de la reforma. Un proceso de reforma acéfalo y sin liderazgos definidos en todos los niveles de su ejecución, o que sólo cuenta con el involucramiento nominal de quienes toman las decisiones, nace con extrema debilidad para promover cambios verdaderos. En la medida de lo posible es fundamental incorporar al conjunto de la policía –y no sólo a las autoridades o jefes policiales-- en la discusión e implementación de las transformaciones, evitando que los policías perciban que la reforma se hace *contra* ellos. Los cambios propuestos deben buscar elevar la calidad y dignidad profesional de los integrantes de la institución policial.

En dicho sentido, la experiencia indica que muchos de los procesos de cambios en curso ponen énfasis exclusivo en concitar el apoyo de los jefes policiales, pensando que bastará con eso para que los policías de rango inferior se adhieran al programa de reformas. Sin embargo, el éxito de una reforma depende también de la disposición del policía que atiende al público, que patrulla las calles o que identifica testigos de un suceso criminal. Ese personal subordinado debe ser involucrado en los cambios propuestos, y éstos deben diseñarse tomando en cuenta su capacitación y disposición, de la cual puede depender muchas veces el resultado del proceso.

Asimismo, todo proceso de reforma debe ser sometido a evaluaciones internas y externas. Sin ellas es difícil afirmar la certeza de que el camino que se ha emprendido es el correcto. La evaluación externa proporciona credibilidad ante la ciudadanía respecto a los logros que se habrían obtenido, permite corregir aspectos errados del proceso de implementación, y colabora en la rendición de cuentas respecto de las metas fijadas, los logros alcanzados y sus costos. Es recomendable que

en este proceso de evaluación participen expertos civiles. Asimismo, el establecimiento de colaboraciones con universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales es esencial para garantizar la calidad y credibilidad de los resultados. Este proceso de evaluación no sólo debe centrarse en los resultados previstos, sino que también en el mismo proceso de cambio y los factores que lo influncian.

DIAGNOSTICO DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLICIA.

El proceso de reforma policial demanda un diagnóstico inicial que reconozca las debilidades y fortalezas con las que cuenta la policía . En parte, las reformas ya iniciadas en América del Sur han marcado los temas y problemas más relevantes que deben ser objeto de estos diagnósticos, los cuales consideran aspectos organizativos, de personal, financieros, de dirección, operativos y valóricos.

En el terreno organizativo, debe someterse a revisión la estructura de las fuerzas policiales en específico, para evaluar si responden a las exigencias que impone una criminalidad cada vez más diversificada, flexible y violenta, cuyo control requiere de acciones a nivel local, regional e internacional. El diagnóstico en este punto debe establecer si la estructura establecida ha provocado una burocratización y una rigidez que no están acordes a los cambios ocurridos en el entorno social. Asimismo, debe llevar a examinar la relación que establece la institución con dicho entorno, caracterizada en muchas policías por una actitud defensiva que limita el acceso a la institución y a información que debiera ser pública, todo lo cual constituye un obstáculo para el proceso de cambios requeridos.

Con respecto del financiamiento de la reforma, el diagnóstico de la situación debería determinar si ésta crea nuevos requerimientos de financiamiento para otros componentes del sistema de justicia criminal y si afecta el presupuesto asignado a las fuerzas policiales. En segundo lugar, es imprescindible planificar cuidadosamente el financiamiento para las distintas etapas de la reforma, planificación sin la cual ésta se vería en serias dificultades para realizarse y legitimarse frente a la población y los mismos policías. En ambos temas, es importante que tanto el diagnóstico como la asignación de recursos financieros y materiales se realice de manera transparente y justificada ante las autoridades competentes y la comunidad.

El principal recurso de la institución policial lo constituye su personal. La evaluación inicial a ese respecto debe partir por examinar los criterios de selección utilizados, que muchas veces se caracterizan por su baja exigencia educacional, que son seguidos por una formación y un entrenamiento que debe propender a incentivar la iniciativa, la flexibilidad y la innovación a fin de proporcionar un servicio de buena calidad.

El diagnóstico debe incluir también una evaluación de la carrera profesional del policía, y en particular del sistema de incentivos,

ascensos, destinaciones y retiros, el que adolece frecuentemente de falta de objetividad. Los policías viven una situación desmedrada como funcionarios y servidores públicos. En muchos casos, enfrentan criterios subjetivos para sus ascensos, un trabajo sobrecargado y la falta de incentivos económicos en los diferentes rangos policiales. Ello ocasiona confusión entre los funcionarios, los que buscan ascensos y destinaciones a través de influencias, muchas veces políticas.

Todo diagnóstico inicial debe tomar en cuenta las características del sistema de dirección o gerencia de la organización policial. El funcionamiento de la policía moderna requiere contar con un sistema de dirección moderno y flexible que descentraliza la toma de decisiones en los diversos niveles de la institución, que utiliza intensivamente la información para determinar metas y seguir su cumplimiento y que valora e impulsa la iniciativa del personal de la institución.

En lo referente al despliegue operativo el diagnóstico debe determinar si éste se sustenta en criterios que permitan ofrecer un servicio policial de carácter equitativo a todos los sectores sociales, partiendo por establecer qué demandas sociales efectivamente se hacen a las policías. Estas superan con mucho la lucha frente al crimen, dado que todas las policías desarrollan también otros cometidos, como la promoción de la seguridad y el orden —que no tienen que ver necesariamente con el crimen— y otras funciones asistenciales. De hecho, exceptuando a las policías investigativas que, por definición, se ocupan sólo de los delitos, la mayor parte del tiempo de un policía suele ser empleado en tareas y funciones que no están directamente referidas al combate a la criminalidad. En lo referente a la actuación preventiva del delito, resulta notorio que en América Latina la presencia policial tiende a ser menor en los sectores urbanos de crecimiento explosivo y de menores ingresos. Hay menos policías allí donde más se les necesita. Ello en parte se debe a dos razones: primero, a que la policía despliega sus fuerzas de acuerdo con los índices de denuncia de los delitos de mayor connotación pública, entre los cuales los delitos contra la propiedad tienden a ser los más numerosos. Dichos delitos están representados en mayor cantidad en los barrios más pudientes, en parte porque sus habitantes los denuncian más que los habitantes de barrios más pobres. Una distribución equitativa de los efectivos policiales debe considerar que los delitos más violentos se cometen en los sectores de menores ingresos y que en ellos usualmente existen niveles mayores de inseguridad subjetiva. Un segundo factor que atenta contra la distribución equitativa de la policía es el aporte creciente de gobiernos locales y de particulares en el financiamiento de actividades policiales, lo que redundará en que los sectores de mayores ingresos reciben un mejor servicio de parte de la policía. Existe la necesidad imperiosa de regular los objetivos perseguidos por dichos aportes y su utilización por parte de las

autoridades civiles a cargo de las políticas de seguridad, a fin de impedir que la policía responda a las necesidades de clientelas específicas.

En el campo valórico, toda evaluación debe partir de la base que las policías latinoamericanas enfrentan hoy a sociedades diversificadas que demandan una concepción de la policía como servicio público enfocado hacia los ciudadanos, y que rinde cuentas de sus actuaciones. El objetivo de este servicio público es el de proveer seguridad a los ciudadanos, de manera equitativa, transparente y confiable. Como todo servicio público, debe dar cuentas a la sociedad sobre sus actividades, sus recursos y sus objetivos. Determinar los obstáculos existentes en la institución para actuar en ese sentido implica evaluar la doctrina que preside el actuar policial, realizar encuestas respecto de la cultura que prevalece entre sus integrantes, así como examinar si el sistema de formación policial contribuye a que la actuación policial se conforme a las orientaciones valóricas que hemos descrito.

LAS POLITICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: EL ROL DE LA POLICIA.

El contenido del proceso de cambios por el que nos pronunciamos implica la determinación de un Plan de Seguridad Ciudadana que considera metas precisas y prioridades. Corresponde a las autoridades políticas la decisión respecto a los objetivos a alcanzar, y las características de dicho Plan. La planificación de la policía debe realizarse dentro del marco de estas decisiones superiores.

Resulta fundamental, sin embargo, que la tarea de dirección que realizan las autoridades civiles evite toda manipulación política del accionar policial, lo que podría llevar a partidizar el ejercicio de las funciones de la policía y a corromper la aplicación de la ley. Este fenómeno se ha vivido con fuerza durante la frecuente vigencia de regímenes de fuerza en la región, pero no ha estado ausente de la realidad vivida bajo regímenes democráticos. Su efecto es que las policías pasan a servir a grupos determinados en el gobierno o a la coalición en el poder, en vez de responder a las expectativas del conjunto de la sociedad. La segunda situación es que, como reacción frente a esta manipulación, en ocasiones se establece un régimen institucional que entrega excesiva independencia a las policías, debilitando la autoridad civil a cargo de las políticas de seguridad ciudadana. El resultado de esta situación será ampliar la separación entre la policía y las autoridades civiles, debilitando el liderazgo que éstas deben ejercer en esta área de políticas públicas.

Dentro de las medidas a adoptarse a fin de evitar la politización del funcionamiento policial tiene especial relevancia el asegurar la objetividad con la que se determinan los ascensos, retiros y traslados de los policías durante su carrera profesional. Asimismo, es importante que la actuación policial se encuentre debidamente supeditada desde un punto de vista funcional a las distintas autoridades del sistema de justicia criminal, tales como fiscales y jueces . Ello puede contribuir a limitar el uso con fines políticos de la policía .

Organos civiles de gobierno como los ministerios de Justicia o Interior se deben situar en el nivel superior de autoridad en materia de seguridad ciudadana, asumiendo responsabilidades ejecutivas y directas en la coordinación de las agencias de seguridad pública. A título ejemplar, la instancia gubernamental debería tener las siguientes facultades:

1. Formular y difundir directrices en materia doctrinaria, organizativa,

- educativa, y administrativa para las agencias de seguridad pública.
2. Dictar normas reguladoras del funcionamiento de las instituciones policiales en lo relativo a adquisiciones, controles, tipo de armamentos y municiones autorizadas, así como normas éticas que deben presidir la actuación de los agentes de la ley.
 3. En el caso de existir una pluralidad de fuerzas policiales en el país, parece conveniente que la autoridad pueda dictar normas que uniformen los criterios de preparación de la policía, y que eviten la persistencia de una heterogeneidad excesiva de doctrinas, normas, procedimientos y prácticas policiales.
 4. Establecer criterios generales, así como específicos para la evaluación del desempeño de las agencias de seguridad pública, a los que deben sujetarse éstas.

La dirección de la política de seguridad pública y de la policía por parte de las autoridades civiles hace necesario que existan los especialistas civiles en materia de seguridad que puedan efectivamente contribuir a las tareas de dirección que aquí se plantean. Asimismo, contribuirá a la calidad de la política pública en esta materia el que desde el gobierno se apoye la producción de conocimiento que contribuya efectivamente al diseño, evaluación y ejecución de políticas en esta materia.

DEFINICION LEGAL DE LOS PODERES DE LA POLICIA.

La policía constituye una institución fundamental para la vigencia del estado de derecho, para preservar la seguridad de la población y para asegurar la entrega de otros servicios sociales, especialmente en situaciones de emergencia o catástrofe. En la ejecución de sus funciones de policía preventiva y represiva cuenta con poderes coercitivos que pueden interferir con las libertades públicas. Estos abarcan una gran diversidad de situaciones, entre las que destacan:

- El eventual registro y detención de sospechosos a los que se imputa la comisión de delitos.
- El seguimiento de sospechosos de estar involucrados en acciones criminales.
- Entrada y registro de domicilios previa autorización judicial.
- Conducción de sospechosos a las unidades policiales y detención de los mismos durante el período previo a que sean conducidos a comparecer ante la justicia.
- Interrogatorio de detenidos.
- Identificación y entrevista de testigos de hechos delictuales.
- Uso de la fuerza para detener a personas en fuga.

La regulación que reciben estas facultades del Estado no es uniforme en los diversos países, y ellas no pertenecen *per se* a las fuerzas policiales, pues en realidad su titular es el Estado. Por ejemplo, hay estados que restringen la posibilidad de detener personas a la preexistencia de orden judicial o a la detección flagrante de quienes se encuentran cometiendo un delito, mientras que en otros países se autoriza la detención de personas que no pueden identificarse adecuadamente ante la policía. Junto a ello, el derecho a interrogar a los detenidos o procesados por un delito no necesariamente es una función inseparable del actuar policial, dado que también puede ser (y es) ejercida por otros funcionarios del sistema de justicia criminal, como en el caso de los fiscales. No es posible detallar en este documento los límites legales a los que debe sujetarse la policía cuando sus actuaciones afectan los derechos de las personas. En cambio, es esencial que los poderes de la policía se conformen en su ejercicio y como mínimo a las siguientes normas y acuerdos de Naciones Unidas:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos (10/12/48).
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (19/12/66).
3. Convención Americana de Derechos Humanos (22/11/69).

4. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (10/12/84).
5. Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura (9/12/85).
6. Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Asamblea General, Resolución n° 34/169, 17/12/79).
7. Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (Asamblea General, Resolución n° 43/173, 9/12/1988).
8. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba,1990).

De estas normas surgen ciertos principios que deberían ser respetados por los distintos países , en orden a los poderes de la policía. En este sentido, nadie puede ser arbitrariamente detenido, arrestado o encarcelado (art. 9° D.U.D.H.; art. 9°, punto 1 PIDCP; art. 7°, punto 3 CADH). La ley debe fijar las causas de detención y el procedimiento para efectuarla (art. 9, punto 1 PIDCP; art. 7°, punto 2 CADH). Las razones que justifican una detención deben responder a pautas objetivas, no meramente discrecionales, para posibilitar que un juez o tribunal controle su legalidad (art. 9, punto 4 PIDCP, art. 7°, punto 6° CADH). Asimismo, toda persona detenida debe ser en el momento informada de los motivos de su detención y de los cargos que se le formulan (art. 9, punto 2 PIDCP; art. 7°, punto 4° CADH), y llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado (art. 9°, punto 3 PIDCP; art. 7 punto 5 CADH). Es necesario que consten debidamente las razones del arresto, sus modalidades y la identidad de los funcionarios que hayan intervenido (Principios para Protección de Personas Detenidas, Ppcio. 12). En cuanto a los interrogatorios, está prohibido abusar de la situación de una persona detenida o presa, para obligarla a confesar, declarar contra sí mismo o contra otra persona, o someterla a violencia, amenazas o cualquier otro método que menoscabe su capacidad de decisión o juicio (Ppcio 21). Se debe hacer constar la duración de los interrogatorios y la identidad de quien los practica (Ppcio 22). De otra parte, en materia de registros, allanamientos, interceptaciones telefónicas o de correspondencia, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, domicilio o correspondencia, y la ley debe proteger a toda persona de esos ataques (art. 12 DUDH; art. 17 PIDCP; art. 11, puntos 2 y 3 CADH). La tutela por ley de intervenciones “arbitrarias”, excluye la posibilidad de decisiones meramente discrecionales o subjetivas y exige, en cambio, la concurrencia de supuestos objetivos para poder proceder en cada caso.

Enhebrar todas estas circunstancias y procedimientos y relevarlos como

incuestionables es importante, ya que tienen base jurídica en toda América del Sur. Las infracciones a los principios que contemplan las normas que hemos citado se expresan con particular fuerza en algunos países en que un uso desmedido de la fuerza afecta los derechos personales. Ello llama a la necesidad de que se defina una política respecto del uso de la fuerza basada en los principios aceptados por todos los países democráticos. Desde luego, una política de este tipo incluye el castigo para quienes violan sus preceptos. Los delitos cometidos por los agentes policiales que afectan los derechos humanos deben ser investigados por el foro común, y la jurisdicción militar debe ser restringida al conocimiento de los delitos propiamente militares, en el caso de aquellas policías organizadas como cuerpos militares.

El diseño de estas políticas debe constituir una prioridad a nivel gubernamental y policial. Ello involucra, como ya hemos mencionado, la definición de las normas que deben regir el uso de la fuerza, en particular el de armas de fuego. Pero ésta debe ser seguida por la entrega de herramientas que respalden la resolución pacífica de muchos conflictos que escalan hacia situaciones de extrema violencia, así como el diseño de módulos de capacitación de carácter práctico a los que accedan todos los policías.

La aprobación de una política específica que aborde el uso excesivo de la fuerza puede requerir la formación de un grupo de trabajo que consulte la experiencia directa de los propios policías, analice las circunstancias en las que se producen los incidentes que deben evitarse, estudie la normativa de las policías de países democráticos y presente sugerencias al alto mando. Si bien las autoridades deben reconocer a las fuerzas policiales un cierto nivel de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones, esta discrecionalidad nunca debe infringir las normas antes mencionadas y deben existir normas y procedimientos específicos para guiar a los policías en su trabajo.

NUMERO, DEPENDENCIA INSTITUCIONAL Y CARACTER DE LAS POLICIAS.

Son muchos los países que hoy examinan si resulta conveniente modificar el número de las policías existentes, en el sentido de unir las fuerzas policiales en una sola a nivel nacional o estadual. En Brasil, por ejemplo, muchos de los problemas relacionados con la ineficacia policial han sido atribuidos a la falta de coordinación entre las policías civiles, encargadas de la investigación criminal, y las policías militares, que cumplen funciones de patrullaje preventivo y de mantención del orden público. También se discute si autorizar la creación de múltiples policías locales o municipales dado el proceso de descentralización en la ejecución de políticas públicas que en general tiene lugar en la región. En definitiva, el análisis al respecto debe tener en cuenta al menos tres consideraciones:

Primero, el tipo de ordenamiento político administrativo del Estado. Las policías, constituyen uno de los órganos que más visiblemente representan el Estado en la vida de los ciudadanos y consecuentemente su estructura debe ser coherente con el ordenamiento jurídico administrativo general. En un régimen federal cabe esperar que exista una policía por provincia o estado. Por el contrario, en un régimen de tipo unitario es poco probable que las provincias cuenten con policías completamente autónomas del gobierno central.

Segundo, se encuentra el tema fundamental de la igualdad en la calidad del servicio de seguridad pública proporcionado a la población. La construcción de un sistema plural de policía no debe afectar la calidad de este servicio público otorgado a los sectores residentes en las zonas más pobres o más alejadas de cada país. La desigualdad en los ingresos disponibles para municipios ricos y pobres podría culminar con la creación de fuerzas municipales en sólo algunos gobiernos locales, o con la existencia de policías que carezcan del mismo nivel de eficiencia y preparación, profundizando la desigualdad que en materia de presencia policial existe ya en nuestros países.

Tercero, los sistemas plurales de policía --para ser viables-- deben poder asegurar que exista coherencia entre sus partes, evitar la duplicación de funciones, la heterogeneidad en los criterios de reclutamiento, formación, doctrina, salarios y beneficios previsionales. Creemos que cada país debe determinar si el sistema policial vigente se ajusta a los criterios señalados y si, de acuerdo con ellos, corresponde realizar cambios.

Debido a la inexistencia de otras policías en el territorio, los cuerpos únicos de policía adquieren mucho poder. Cuando por circunstancias históricas parece aconsejable que permanezca un solo cuerpo policial, se debe dotar al gobierno de suficientes poderes regulatorios respecto de la policía, incluyendo la facultad de evaluar la calidad de la gestión policial. En segundo lugar, estableciendo mecanismos que aseguren que la policía no se aleje de las demandas y expectativas sociales. Para ello se debe institucionalizar la formación de consejos locales ante los cuales sería recomendable que la policía rindiera cuentas de su actuación; los alcaldes y dichos consejos locales deben tener la facultad de preparar una evaluación de la actuación de la fuerza policial en su territorio jurisdiccional, elevándola a la autoridad gubernamental competente.

Un sistema policial pluralista y descentralizado a nivel local tiene algunas ventajas con respecto del sistema de policía única, debido a que es mucho más permeable al control externo y por tanto, receptivo a las demandas y expectativas sociales. Sin embargo, también pueden producirse allí problemas serios. Uno de los más importantes es que el radio de acción de las policías es exclusivamente local, por lo que en general se manifiestan deficiencias para que estas instituciones enfrenten la criminalidad o violencia urbana que se desplaza por el territorio nacional, o las manifestaciones locales de fenómenos internacionales, como el crimen organizado. La dimensión local del trabajo enfrenta a estos cuerpos policiales con serias limitaciones para trascender el ámbito jurisdiccional del territorio donde operan. A lo anterior se suma la frecuente cristalización de un modelo compuesto de policías pequeñas que protegen su autonomía, se niegan a colaborar con sus colegas de otras fuerzas policiales y evitan intercambiar información con éstas.

Los inconvenientes que puede presentar el modelo policial descentralizado se pueden enfrentar en parte mediante una actuación dinámica del gobierno central, que asegure la asignación de responsabilidades a ciertas fuerzas por el crimen transnacional, que supervise la calidad de la actuación policial, que asegure una formación similar para los policías y que asuma responsabilidad por su coordinación operativa, y que esté integrado a un sistema de datos conjuntos con otras agencias policiales e involucradas con el tema de Seguridad del Estado y la sociedad civil. Los integrantes de esta Comisión pensamos que cuando existe más de una policía en cada territorio jurisdiccional deben realizarse esfuerzos para una actuación coherente y complementaria entre todas ellas. Ello requiere avanzar hacia la unificación del proceso de formación y entrenamiento de los

policías, crear un sistema centro de atención de llamadas único, compatibilizar los procedimientos policiales y estimular la comunicación entre los jefes policiales.

En cuanto al carácter de las policías, se hace notar que éstas tienen en América del Sur un fuerte carácter centralizado y jerárquico de tipo militar, con independencia de si se trata de instituciones que jurídicamente tienen o no ese carácter. Debe precisarse que la valoración de esa característica por parte de los especialistas es disímil, y que en este campo, las opiniones a menudo se presentan encontradas: mientras algunos consideran que una policía democrática y respetuosa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de sus integrantes debe ser necesariamente civil, otras posturas relativizan el tema, expresando que policías militares existen en países de antigua y elevada tradición democrática.

A ese respecto, y sin intentar resolver completamente dichas diferencias, planteamos que sin lugar a dudas deben existir aspectos mínimos respecto de los cuales existe consenso:

- Resulta más conveniente en opinión de la mayoría que las policías dependan de los Ministerios del Interior o Justicia cuando lo hagan del gobierno, y no del Ministerio que tiene a su cargo la planificación y ejecución de la política de defensa nacional;
- la doctrina de los cuerpos policiales debe respetar la autonomía de sus integrantes, cuyo derecho pleno a la libertad de opinión debe ser consagrado. En el plano de la responsabilidad penal debe consagrarse el principio de la obediencia reflexiva y no el de la obediencia absoluta;
- todo delito cometido por un policía que afecte los derechos de un ciudadano debe ser conocido por la justicia ordinaria.

FORMACION Y CAPACITACION DE POLICIAS

La policía moderna requiere de profesionales de excelente formación técnica y ética. Es por ello que debe ponerse especial atención a los criterios de selección de los aspirantes a policías, estimulando la postulación de personas con estudios de nivel secundario completos, o estudios superiores. Asimismo, para incentivar el perfeccionamiento y compromiso del personal con la carrera corresponde evaluar la verdadera necesidad de establecer restricciones a un ascenso completo

desde los escalones más bajos a los más altos de la carrera policial.

Los desafíos profundos que hoy enfrenta la policía deben abordarse mediante cambios en los procesos de formación y perfeccionamiento posterior de sus integrantes. Estas modificaciones deben dirigirse a asegurar que la formación y el perfeccionamiento acompañen al policía durante toda su carrera, a aumentar la calidad de la enseñanza que proporcionan los centros educacionales de la policía mediante su asociación con universidades y centros de investigación, y a incrementar fuertemente la preocupación por la formación de los policías de menor rango. En general tanto los mandos policiales como las autoridades de gobierno han centrado su atención en el período de formación inicial de los oficiales y personal subordinado de la policía. El período de duración inicial varía, pero en el caso de Chile alcanza cuatro años para oficiales y de nueve meses para el personal subordinado. Ese período se utiliza para socializar al aspirante en los valores propios del cuerpo policial y entregar formación en materias legales, administrativas y de formación militar (prácticas de tiro, educación física y otras similares). Más significativo que la duración del período inicial de formación, parece ser que esta formación sea permanente y que acompañe toda la carrera policial, incluyendo cursos especiales requeridos para ascender, con estadías de práctica en determinados sectores de la policía. Los programas de formación y capacitación deben poner mucho mayor énfasis en quienes ejercen la función policial en la calle. Esto es especialmente relevante si consideramos que es la atención dispensada al público en la calle y en las comisarías la que va a determinar la imagen de la policía y, en buena medida, la calidad del servicio que se ofrece a la población. En muchas fuerzas policiales una buena parte de los funcionarios no ha terminado los estudios secundarios o tienen un bajo acceso a capacitación profesional después de haber terminado su ciclo básico de formación. Programas dedicados a elevar su formación educacional incidirán en su autoestima y en su capacidad profesional.

La formación debe ser pluralista en lo ideológico, incorporando profesores civiles provenientes de distintos campos de la vida profesional, de manera que esté plenamente abierta a las características del escenario democrático en el cual el policía desempeñará sus funciones. Debe superarse la formación tradicional que pone énfasis primordial en el conocimiento de textos legales y en la noción exclusiva de obediencia y disciplina vertical. El contenido de la enseñanza debe propender a formar profesionales que asumen una responsabilidad personal en el cumplimiento de su misión. Asimismo, debe poner énfasis en ejercicios de comprensión de problemas en función del fin principal de la organización policial, que consiste en controlar el delito y mantener el orden público. Ello debiera incrementar la calidad del trabajo policial. El curriculum debe incluir el tratamiento de los derechos humanos,

incorporando como temas la discriminación en razón género, de orientación sexual, de etnia y de origen social. La enseñanza de los derechos humanos debe enfrentar al alumno a situaciones operativas de carácter hipotético, en las que tendrá que aplicar su conocimiento respecto de los tratados internacionales aplicables.

Deben darse oportunidades para que los policías accedan a programas de estudio de nivel universitario que los habiliten para actuaciones especializadas y les proporcionen conocimientos y mejores herramientas de análisis. Debido a las dificultades que enfrenta la propia organización policial que requiere de todo su personal para enfrentar las demandas de la ciudadanía, parece necesario desarrollar un conjunto de herramientas pedagógicas que resuelvan las necesidades de una organización innovadora que requiere evaluar constantemente sus tácticas y rutinas. Ello implica desarrollar instrumentos de enseñanza a distancia, distribución de cartillas temáticas acompañadas de cuestionarios que evalúen sus resultados. Asimismo, y para responder a necesidades concretas y puntuales se requiere implementar programas rápidos de capacitación realizados en los propios lugares de trabajo de los policías, facilitando la discusión respecto de la manera más adecuada de llevar a cabo determinado servicio policial.

La excelencia de la enseñanza de los policías debe asegurarse mediante la asignación de fondos suficientes a las academias policiales que puedan ser utilizados por sus directivos para contar con una planta estable de profesores, preferentemente provenientes de universidades locales, con el fin de asegurar la innovación en el contenido de las enseñanzas y el contacto con el mundo externo a los cuarteles de la policía. Dichos fondos debieran permitir, asimismo, que las escuelas respectivas cuenten en sus bibliotecas con publicaciones modernas referentes a estrategias policiales, y a evaluaciones de programas policiales exitosos. Ese material bibliográfico se encuentra totalmente ausente de las bibliotecas de muchas, sino de la mayoría de los planteles de policía de la región. La calidad de la docencia puede ser estimulada mediante convenios con universidades y centros de investigación académicos a fin de atender demandas inmediatas de entrenamiento y calificación.

SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO DEL COMPORTAMIENTO DE LOS POLICIAS.

Una de las dificultades más serias que enfrentan muchas policías de la región estriba en la difusión de la mala conducta entre sus miembros, expresada en abuso de la violencia y en la corrupción. La mala conducta policial debe enfrentarse por la vía de políticas sistémicas, que aquí pueden esbozarse de manera muy resumida.

Las fuerzas policiales deben regirse por un código disciplinario que exprese una doctrina democrática respecto de las funciones policiales. A diferencia de lo que ocurre en muchos países, dicho código debe dar mayor atención y sancionar más gravemente aquellas irregularidades que afectan directa y negativamente a las personas, en vez de centrar su atención únicamente en aquellas que cuestionan la disciplina interna de la corporación. La mala conducta policial no sólo debe abordarse por medio de la investigación y castigo de infracciones legales o faltas a la disciplina. Toda la estructura de la policía debe estar orientada a prevenir abusos y la infracción de dichos códigos. Siempre será más fácil controlar a una institución desde dentro que desde fuera; de tal manera, mientras más eficaz sea una institución en prevenir abusos, menos necesitará del control externo a la labor de sus integrantes. Deben existir políticas y procedimientos que aborden el reentrenamiento de funcionarios que cometen abusos con cierta frecuencia; la provisión de terapia o evaluación psicológica a quienes lo requieran o soliciten; un sistema de incentivos a los policías que resuelvan problemas de manera no violenta; y un examen permanente de los procedimientos policiales en vigor. Para ello resulta indispensable que exista una base de datos que capture y sistematice la información que requiere la dirección ejecutiva de la policía para enfrentar los cambios que se requieren al respecto. Esta base de datos debe incluir información respecto del tipo de infracciones predominantes, las circunstancias en las que se cometen y los infractores más frecuentes.

En años recientes se han puesto en funcionamiento instituciones externas a la policía en diversos países democráticos, incluyendo a diversos estados en Brasil, cuyo objetivo es recabar las denuncias, encaminarlas a los órganos de investigación internos de las policías y publicar periódicamente los resultados obtenidos a partir de estas denuncias. En otros países, como Estados Unidos o Canadá, los comités que examinan la conducta policial están integrados por civiles, los que incluso pueden revisar las investigaciones realizadas por la policía. Las sanciones son siempre administradas por el mando policial. Este control externo de tipo administrativo contribuye a un mayor profesionalismo en

la actuación policial, fortalece la imagen de la policía y, por ende, facilita la tarea que ésta realiza. Este control administrativo externo debiera centrarse en actuaciones individuales, pero también enfocarse a patrones de conducta policial que chocan con las normas vigentes. Un aporte inestimable de estas instituciones externas a la policía es que realizan informes periódicos y públicos respecto del número y tipo de denuncias recibidas, así como respecto de su resolución. Estos informes deben estimular el cambio interno, poniendo en evidencia los problemas que afectan al cumplimiento de normas éticas por parte de la policía.

La investigación judicial de los delitos cometidos por policías debe estar radicada en los tribunales ordinarios. Con respecto al control administrativo de las infracciones cometidas por policías, éste puede ser externo o interno a la propia policía. Con respecto del primero, es importante que los denunciadores tengan acceso a un canal de denuncias que sea seguro, lo que en algunos casos puede significar que garantice el anonimato de los denunciadores que así lo deseen y, que sea externo a la propia policía. Los ciudadanos deben ser informados de los procedimientos tomados como consecuencia de sus denuncias y de su desenlace final.

Otra expresión de control externo es el que realizan las organizaciones de la sociedad civil y la prensa, para cuyo funcionamiento resulta esencial contar con acceso amplio a la información sobre policía.

A pesar de la existencia de los órganos externos ya citados, que aseguran una mayor transparencia del sistema disciplinario, el control interno de las infracciones legales y delitos cometidos por policías sigue siendo absolutamente estratégico. Básicamente, porque los órganos externos dependerán en importante medida de las investigaciones realizadas por las unidades encargadas de esa función al interior de las policías. En ese sentido, las instituciones externas dependen de la cooperación institucional brindada por la policía.

Las actividades de control interno de la conducta de los policías deben estar radicadas en un servicio especializado dentro de la propia policía que asegure el ascenso eventual de aquellos agentes de la policía que trabajen en él. Esto para incentivar a quienes trabajen en este tipo de órganos, los que a menudo no son bien vistos por sus colegas. A fin de estimular a los mejores agentes para que desempeñen esta función, se debe ofrecer una cierta estabilidad en estas actividades a los agentes que así lo desearan, además de considerarlas un paso previo al ascenso a funciones superiores. Los candidatos a integrar esta unidad de asuntos internos deben cumplir con los siguientes requisitos: deben haber servido en la policía por un tiempo suficiente; pueden provenir de cualquier área de actuación policial; en lo posible deben tener alguna

experiencia o conocimiento en materia de administración policial; deben haber aprobado cursos de especialización ofrecidos por la policía; deben gozar de una hoja de conducta ejemplar, además de conducta ética incuestionable.

SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA GESTION POLICIAL

El diseño de criterios objetivos y técnicamente adecuados para evaluar el desempeño policial tiene implicaciones prácticas muy importantes, puesto que los indicadores de gestión que se adopten constituyen una herramienta útil para:

- orientar la planificación de la policía;
- descubrir debilidades críticas en la administración policial;
- identificar a aquellos funcionarios o mandos que no cumplen adecuadamente con su función;
- fijar metas que permitan motivar comportamientos deseables;
- demostrar al público y a las autoridades los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados y;
- rendir cuentas al público y al gobierno respecto de la actuación policial.

El control de la gestión policial puede referirse a diversos niveles: puede enfocarse en el desempeño de cada policía, lo que es crucial a la hora de decidir sobre ascensos, sanciones y destinaciones de los agentes; puede concentrarse en el impacto de un programa particular aplicado por la policía; y finalmente, en la calidad de la organización policial en su conjunto. Un ejemplo de esto son los 22 indicadores de calidad policial propuestos por la Comisión de Auditoría para Autoridades Locales y el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Este último tipo de evaluaciones, posiblemente, es el que más dificultades presenta.

Al abordar esta última forma de evaluación debemos considerar que resulta necesario diseñar y aplicar indicadores referidos a actividades-medio, esto es, que analizan lo que la policía hace (por ejemplo, número de detenciones o número horas/agente de patrulla por día); pero del otro lado encontramos también indicadores de actividades-fines, que miden la realización de los objetivos últimos de la actividad policial (por ejemplo, la incidencia criminal).

La disponibilidad y el ordenamiento de la información sobre la actividad policial y sus resultados son esenciales para la realización de estas tareas. La fijación de metas de la actuación policial y la evaluación de su

cumplimiento requieren de acceso a distintas fuentes de información respecto del impacto final de la acción de la policía, debido a que como es sabido, las cifras de denuncias enfrentan serias limitaciones. Las encuestas de victimización periódicas, los certificados de defunción procesados por los sistemas de salud pública y los datos de las compañías aseguradoras también proveen información valiosa para complementar, respectivamente, el subregistro de denuncias sobre delitos diversos, homicidios y robos de automóviles o de objetos valiosos respectivamente. En cuanto a la calidad de la información, es necesario un proceso permanente de toma de conciencia y capacitación, para quienes producen la información. Asimismo, es necesario fijar un procedimiento riguroso, en que cada etapa del proceso respectivo pueda ser verificada y chequeada.

La divulgación periódica, preferentemente vía Internet, también es una garantía de calidad. De tal manera, se garantizarían mejor los atributos mínimos de las estadísticas criminales: operacionalidad, transparencia, difusión y precisión.

La instauración de un programa de evaluación del desempeño policial debe partir por caracterizar lo que la policía realmente está haciendo para atender su trabajo, incluyendo la cantidad de servicios prestados por esa institución y que usualmente no se consideran como propiamente policiales. Una revisión de los diferentes indicadores que normalmente se utilizan para realizar una evaluación del desempeño policial lleva a considerar las siguientes áreas como prioritarias: indicadores sobre impacto de la actividad policial en materia de incidencia criminal y desorden; indicadores en materia de actividades-medio realizadas por la policía; tasa de esclarecimiento de investigaciones criminales; indicadores sobre percepción de inseguridad y temor; indicadores que miden la evaluación de la policía por la comunidad; indicadores referidos a la estructura y gerenciamiento de la institución.

PROGRAMAS DE RELACION CON LA COMUNIDAD

Dos son los ejes centrales de las políticas de seguridad pública más modernas. El primero consiste en la descentralización de la ejecución de dichas políticas a los niveles regionales y locales, a fin de responder a las características muy distintas que tiene el delito en diversas áreas territoriales. El segundo se refiere al enfrentamiento integral del fenómeno de la violencia mediante acciones preventivas que abarcan lo social, educacional, urbanístico, así como el accionar policial y judicial. Estos procesos han conducido a un rol crecientemente relevante de los gobiernos locales en el diseño de medidas que abordan la violencia, y al surgimiento de programas de participación de la comunidad que buscan integrar la visión de los ciudadanos en los temas de prevención del delito y disminución de la inseguridad.

Es en este contexto que adquieren creciente apoyo los intentos de la policía por establecer relaciones más estrechas con los habitantes de los diversos vecindarios. Esta tendencia encuentra su origen intelectual en los modelos de policía de proximidad o de policía comunitaria, que están vastamente difundidos en Norteamérica y en Europa. En su versión más avanzada este modelo de organización y accionar policial busca adaptar la actuación policial a las demandas del público que son consistentes con el derecho, y para ello establece relaciones horizontales con los ciudadanos; focaliza su actuación en la identificación, análisis y solución de problemas locales; rinde cuentas al público de la actuación policial y promueve acciones preventivas coordinadas con otras agencias públicas. No cabe confundir la policía comunitaria con el mero establecimiento de buenas relaciones de la policía con los vecinos, pues de ella se desprenden consecuencias importantes para la organización de la policía y para las estrategias que ésta utiliza. Así por ejemplo, la policía comunitaria descentraliza la toma de decisiones sobre la policía a nivel de directivos locales, toma en cuenta la opinión del público para la determinación de sus estrategias y enfrenta de manera proactiva los problemas de inseguridad.

Estos programas han demostrado tener serios beneficios en nuestra realidad: en términos generales parecen recibir fuerte aprobación por parte de los ciudadanos, especialmente cuando se les da a conocer a través de los medios de comunicación. Dan lugar a una relación más amable con las personas y se han expresado en la resolución de problemas delictivos en espacios muy determinados, aunque no existe evidencia suficiente que demuestre que contribuyen a reducir decisivamente las tasas delictuales.

Sin perjuicio de estas ventajas, no puede olvidarse que la participación

comunitaria tal y como se ha dado hasta ahora también presenta problemas. Por ejemplo, muchas veces los programas en cuestión se lanzan sin contar con los recursos humanos y materiales suficientes como para hacer una diferencia en términos de incrementar efectivamente el patrullaje y la relación con el público. En consecuencia, los programas respectivos combinan el patrullaje tradicional acompañado de algunas reuniones con grupos comunitarios, con lo que se limitan a establecer mejores relaciones con el público, sin incidir seriamente en la situación de seguridad ciudadana. Por otra parte, muchos de los programas tenidos a la vista no consideran seriamente las prioridades y puntos de vista de los ciudadanos en la planificación de servicios, o en el despliegue del personal. El abordaje integral de los problemas de seguridad considerando medidas preventivas de carácter social y urbanístico, además de policiales, es todavía un fenómeno poco extendido en nuestros países.

En consecuencia, los programas de relación policía-comunidad deben resolver esas y otras deficiencias cuidando que las promesas hechas al público encuentren su respaldo en los medios con los que se cuenta. Asimismo, la relación con el público debe ser horizontal, rindiendo cuentas efectivas de lo que realiza la policía.

Luego, dichos programas deben ser precedidos de fuerte capacitación para oficiales y personal subordinado, de manera de contar con niveles de apoyo significativos al interior de la policía. Indicadores relativos a la relación establecida con la comunidad y el análisis de problemas de seguridad a resolver deben ser tomados en cuenta para evaluar la actuación individual de los policías.

Por último, estos programas deben ser diseñados y generados en función de cada realidad local, utilizando estrategias de resolución de problemas que efectivamente preocupan a sus habitantes, buscando soluciones coordinadamente con otras agencias públicas y manteniendo una actitud de apertura a la crítica en su realización.

RECOMENDACIONES

Son muchas las razones por las cuales América Latina debe dedicar una atención preferente a la reforma de sus policías. La policía constituye la institución pública que con mayor frecuencia se relaciona con los ciudadanos, y encarna la función de hacer efectivo el derecho. Una buena policía es decisiva para mejorar el goce de los derechos por parte de los ciudadanos, para aumentar la legitimidad del sistema democrático y para preservar la seguridad de las personas. Son visibles los signos de descontento con el funcionamiento de esta institución en un contexto de agudo incremento del delito y del temor en la población.

Se hace necesario un esfuerzo concertado dirigido a obtener los cambios que nuestras policías requieren, para cuya obtención entregamos las recomendaciones que siguen, animadas por el propósito de contribuir al éxito de muchos programas de reformas que no logran pleno éxito..

RECOMENDACIÓN No 1. Reformas a largo plazo, con amplio apoyo político y respaldo de los policías.

Los procesos de reforma policial para ser viables deben ser planificados con una visión de largo plazo y consistir en una agenda realista y consensual de transformaciones que suponga el compromiso de contar con el financiamiento que permita efectuar cada una de las etapas planificadas.

La reforma debe ser entendida como una política de Estado, concitando el apoyo más amplio posible del conjunto de las instituciones estatales. Debe involucrar a los jefes ejecutivos de la policía. Pero también, y muy especialmente al personal subordinado, ya que la reforma debe tomar en cuenta su capacitación y disposición, de la cual depende en parte el resultado del proceso. Todo proceso de reforma debe ser sometido a evaluaciones internas y externas, sin las cuales no es posible afirmar que el camino emprendido es el correcto.

RECOMENDACIÓN No 2. Una autoridad civil objetiva y proactiva.

El contenido del proceso de cambios de la policía debe inscribirse dentro de un Plan de Seguridad Ciudadana que considere metas precisas y prioridades. Corresponde a las autoridades políticas la decisión respecto a los objetivos a alcanzar, y las características de dicho Plan. La planificación de la policía debe realizarse dentro del marco de estas decisiones superiores.

Se requiere asegurar la objetividad con la que se determinan los ascensos, retiros y traslados de los policías durante su carrera profesional a fin de asegurar que la policía permanecerá ajena a la manipulación política. Pero al mismo tiempo el marco legal debe proporcionar a las autoridades civiles las atribuciones que les permitan orientar la actuación de la policía. Con ese objeto se hace necesario que órganos civiles del gobierno --como los ministerios del interior o de justicia-- asuman responsabilidades ejecutivas en la coordinación de las agencias de seguridad pública. Sus funciones deben ser las de formular directrices en materia doctrinaria, organizativa, educativa y administrativa para las policías, evaluar el desempeño de las policías y dictar normas que uniformen los criterios de formación y las prácticas policiales, en caso que exista una pluralidad de policías en un mismo país.

RECOMENDACIÓN No 3. Facultades Policiales claramente reguladas y sujetas a las normas internacionales.

Es necesario que la definición legal de los poderes coercitivos del Estado que se delegan a la policía, así como la regulación sobre los alcances y límites de su utilización se conformen plenamente y como mínimo a las normas internacionales en materia de derechos de las personas, lo que debiera incrementar la legitimidad de la policía a ojos del público. En relación con lo anterior, debe definirse una política respecto del uso de la fuerza por parte de la policía, la que involucra tanto la definición de las normas que deben regir el uso de la fuerza, como la entrega de herramientas para que los policías puedan usarlas respaldando la resolución pacífica de muchos conflictos, evitando así que escalen hacia situaciones de extrema violencia.

RECOMENDACIÓN No 4. Doctrina Civil y Respeto al Pleno Desarrollo Profesional del Policía

Resulta más conveniente en opinión de la mayoría que las policías dependan de los Ministerios del Interior o Justicia cuando lo hagan del gobierno, y no del Ministerio que tiene a su cargo la planificación y ejecución de la política de defensa nacional. Asimismo, la doctrina de los cuerpos policiales debe respetar la autonomía de sus integrantes, cuyo derecho pleno a la libertad de opinión debe ser consagrado. En el plano de la responsabilidad penal debe consagrarse el principio de la obediencia reflexiva y no el de la obediencia absoluta. Por otra parte, todo delito cometido por un policía que afecte los derechos de un ciudadano debe ser conocido por la justicia ordinaria.

RECOMENDACIÓN No 5. Formación y capacitación de calidad y permanente.

La policía moderna requiere de profesionales de excelente formación técnica y ética. Es por ello que debe ponerse especial atención a los criterios de selección de los aspirantes a policías, estimulando la postulación de personas con estudios de nivel secundario completos, o estudios superiores.

Todo proceso de reforma policial involucra cambios en los procesos de formación y capacitación de los policías. Estas modificaciones deben dirigirse a asegurar que la formación y el perfeccionamiento acompañen al policía durante toda su carrera profesional, a aumentar la calidad de la enseñanza que proporcionan los centros educacionales de la policía mediante su asociación con centros de enseñanza superior, y a fortalecer los programas de formación dirigidos a los policías de menor rango. En todas sus fases deben participar civiles en la formación del policía, de manera de entregar un aporte pluralista a su educación. Asimismo, deben desarrollarse modalidades de educación a distancia y la realización de cursos rápidos en el propio lugar de trabajo de los policías.

RECOMENDACIÓN No 6. Disciplina democrática y abierta al control externo.

Las fuerzas policiales deben regirse por un código disciplinario que exprese una doctrina democrática respecto del funcionamiento de las fuerzas policiales y que preste mayor atención a la definición y sanción de aquellas irregularidades que inciden directa y negativamente sobre los ciudadanos.

Deben existir políticas y procedimientos que aborden el reentrenamiento de funcionarios que cometen abusos con cierta frecuencia; la provisión de terapia o evaluación psicológica a quienes lo requieran o soliciten; un sistema de incentivos a los policías que resuelvan problemas de manera no violenta; y un examen permanente de los procedimientos policiales en vigor. La constitución de mecanismos de control administrativo de la conducta policial externos a la policía constituye un aporte importante a la transparencia de la función policial, puesto que se traduce en informes periódicos y públicos respecto del número y tipo de las denuncias recibidas, así como respecto de su resolución. A pesar de la existencia de estos mecanismos de control externo, el control interno de las infracciones legales cometidas por policías continúa siendo crucial para realizar investigaciones que sean efectivas.

RECOMENDACIÓN No 7. Evaluación de gestión independiente y realista.

Es necesario diseñar criterios objetivos y técnicamente adecuados para evaluar el desempeño policial, puesto que los indicadores de gestión que se adopten constituyen un instrumento útil para orientar la planificación policial, fijar metas que permitan motivar comportamientos deseables y rendir cuentas respecto de la gestión realizada.

La evaluación del cumplimiento de metas debe incluir tanto el examen de indicadores referidos a actividades-medio, como los que miden el impacto final de la acción policial. Asimismo, la fijación de metas de la actuación policial y la evaluación de su cumplimiento requieren de acceso a distintas fuentes de información respecto del impacto final de la acción de la policía, debido a que como es sabido, las cifras de denuncias enfrentan serias limitaciones.

RECOMENDACIÓN No 8. Relación con la comunidad horizontal y comprometida.

Los programas de relación entre la policía y la comunidad deben involucrar a los diversos organismos públicos que pueden aportar medidas de carácter preventivo. Asimismo, deben contar con los medios adecuados para respaldar las expectativas que levantan en la ciudadanía. Asimismo, la relación con el público debe ser efectivamente horizontal, rindiendo cuentas efectivas de lo que realiza la policía. Dichos programas deben ser precedidos de fuerte capacitación para oficiales y personal subordinado, de manera de contar con apoyo significativo al interior de la policía. Para incentivar el compromiso de todos los rangos policiales con programas de esta especie, debe evaluarse la actuación de los policías de acuerdo con indicadores que tomen en cuenta las actividades realizadas con la comunidad, tales como número de reuniones a las que se ha asistido y número de casos en los que se ha puesto en práctica el método de resolución de problemas.