

Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?¹

■ Fernando Carrión M²

Introducción

Un fantasma recorre América Latina: es el fantasma de una nueva doctrina de (in)seguridad. Todas las fuerzas de la vieja América Latina se han unido en esta santa cruzada para acosar juntas a este fantasma: la policía, la justicia, la cárcel, los gobiernos locales; la derecha y la izquierda; los opositores y los gobiernistas, la cooperación internacional y la población.

1 Este trabajo introductorio ha utilizado como base documental central los artículos que forman parte de este número de la revista. Por eso mi gratitud a: Josep Lahosa, Luis Villalobos, Cristina Neme, Gino Costa, Rachel Neild, Daniel Pontón, Claudia Gómez, Estela Baracaldo, Edgardo Amaya y Hugo Fruhling.

2 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador; Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, presidente de OLACCHI y Editoralista Diario Hoy. (fcarrión@flacso.org.ec)

La población demanda seguridad³, los políticos ofrecen su versión más represiva⁴, la cooperación internacional está más presente que nunca⁵, los Estados nacionales y subnacionales incrementan notablemente los recursos⁶,

3 En el año 2000 una de las preocupaciones principales de la población latinoamericana fue el denominada "crimen y la violencia" —con un 7,96%—, ubicándose en el cuarto lugar; para el año 2005 subió al doble —el 14,01%— y con ello a ubicarse en el segundo lugar (Alda y Beliz, 2007).

4 No hay campaña electoral desarrollada en América Latina, en los últimos dos años, que el tema de la seguridad no haya acaparado un lugar destacado en el debate y, sobre todo, en su versión más represiva: la mano dura, el combate a la violencia, la pena de muerte.

5 Sólo el BID ha invertido en esta última década cerca de 300 millones de dólares para establecer políticas de seguridad en la región. Los Estados Unidos en México van a invertir mil millones en dos años, en Colombia la cifra promedio anual es superior; así como ocurre en cada uno de los países de la región.

6 Entre los años 1990 y 2000 en Chile se incrementaron los recursos fiscales para carabineros de 38.346,5 a 220.541,4, lo cual significa un crecimiento de 475,1% en el período (Burgos y Tudela, 2002). En el Ecuador del 2000 al 2005 "el presupuesto policial se triplicó, el de la justicia se duplicó y el presupuesto del sistema carcelario escasamente aumentó" (Carrión, 2006). Estos datos ilustran la necesidad de discutir los presupuestos

así como las propuestas de políticas se multiplican. Todos en esta cruzada, y sin embargo la violencia continúa creciendo inconteniblemente.

El concepto de (in)seguridad no es claro porque hace referencia, por un lado, a un conjunto plural de violencias distintas, entre las que sobresalen los delitos (es decir, aquellas que están tipificadas en el código penal) y, además, dentro de ellas son prioritarias las definidas internacionalmente (terrorismo, narcotráfico y migración irregular); y, por otro, a políticas distintas, como si una y otra fueran similares y únicas; esto es, inscritas en la lógica del pensamiento único que se ha pretendido generalizar en la región.

Sin embargo, la realidad de la situación es distinta, porque se trata de un concepto polisémico que tiene distintas aproximaciones teóricas, metodológicas y de acción. Se lo ha pretendido llenar con tecnicismos uniformistas difíciles de ser discutidos, por el peso hegemónico que ha logrado y por la significación de los actores nacionales e internacionales que lo encarnan. ¿Quién puede poner en cuestión la aproximación epidemiológica? ¿Cómo negar la necesidad de la prevención? ¿Dónde negar la evidente necesidad de la reforma policial?

Y tras de esta perspectiva única y hegemónica es difícil esconder la realidad del crecimiento inexorable de la violencia en la sociedad y desde el Estado y, lo que es más grave, la conversión de la violencia en un mecanismo para resolver los conflictos a través del sicariato, el ajuste de cuentas, la justicia por la propia mano, el “exceso aislado policial”⁷, entre otros⁸.

nacionales desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y la eficiencia que tiene esta política, a la luz de los resultados obtenidos.

7 Allí deben ubicarse los continuos amotinamientos en los reclusorios, que terminan con un número indeterminado de muertes, que se parecen a los antiguos actos de “limpieza social” que existieron en Brasil, Centro América y otros países.

8 “En la propia sociedad civil la violencia tiende a convertirse en instrumento de solución de

No sólo que hay problemas en el enfoque analítico utilizado, sino también en el diseño de las políticas, donde se pone mayor énfasis en la llamada seguridad pública (defensa del orden público estatal) para perseguir determinados delitos propios de la violencia social; cuando en realidad, se debería enfrentarlos desde la perspectiva de la seguridad ciudadana (convivencia y tolerancia interpersonales); con ello se confunde la problemática y, por un lado, se termina persiguiendo delitos como el terrorismo, la migración ilegal o el narcotráfico como si fueran elementos de convivencia social⁹ y por otro, la función estatal pasa de garante de la tolerancia interpersonal (regulador pactado de la otredad) a represor del delito. O, en otras palabras, a los delitos interpersonales se los trata como si fueran de seguridad pública; lo cual implícitamente lleva a pensar que la defensa del orden público estatal no es más que la necesidad de preservar el modelo económico y político nacido en la mitad en la década de los años ochenta del siglo pasado¹⁰.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en estos dos últimos años los países de América Latina han sido escenario de procesos electorales donde el tema de la seguridad se ha posicionado como un elemento constitutivo central de las agendas de política pública, pero lo ha hecho desde su ángulo más perverso: la llamada “mano dura”; que no es otra cosa que enfrentar al delito bajo las fórmulas clásicas de la represión y control: más policía,

conflictos y contradicciones que normalmente podrían expresarse por canales no armados. La violencia en nuestras relaciones personales gana en legitimidad lo que pierde en legalidad” (UNAL, 1988).

9 Estos delitos y las formas de enfrentarlos provienen de las agendas de política pública internacional, impulsadas por ciertos países de fuera de la región (Cfr: Fraga, 2007, cita No. 21).

10 “Difuminación del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal.” (Wacquant, 2000).

mayores penas y más cárceles¹¹. Una situación coyuntural como la descrita pone –principalmente– a la policía y al sistema de justicia en el centro del debate, pero bajo el efecto del llamado “populismo penal” que lleva a la discusión de las modalidades más fuertes de castigo, vigilancia y represión, por encima del debate respecto de cómo diseñar las políticas y los marcos institucionales de la seguridad ciudadana.

Así el tema de la justicia y de la policía se resume en la entrega de más recursos económicos para cumplir con las ofertas de campaña en plazos breves. Para ello se recortan los presupuestos de inversión social¹² y se recurre a la cooperación internacional¹³, con lo cual la medicina termina siendo peor que la enfermedad. El enfoque que prima no resuelve el problema sino que lo agudiza: se persiguen los delitos que la cooperación inter-

11 Allí están las propuestas posicionadas en campaña electoral y luego en políticas públicas, por ejemplo: la “super mano dura” en El Salvador, la “primera es la vencida” en Chile, la “cadena perpetua” en Ecuador o la “pena de muerte” en Perú. Y no se diga el plebiscito del 2005 en Brasil, para determinar las características del mercado de armas en manos civiles, con la llamada “bancada de la bala”.

12 Lo cual es paradójico porque si se entregan más recursos para la seguridad, se lo hace a costa de los presupuestos de la política social, que son los que generan prevención a mediano y largo plazo. Este es el típico caso que busca obtener resultados visibles a corto plazo con el alto costo que ello tiene en el largo plazo. Los países que tienen las tasas de violencia más bajas son aquellos que destinan los mayores presupuestos a las políticas sociales (Uruguay, Chile y Costa Rica) y los que entregan las mayores cantidades para seguridad son los que tienen mayores tasas de violencia (Colombia, El Salvador y Guatemala).

13 La cooperación internacional crea organismos paralelos en la policía (como lo hace en otros ámbitos de la política pública como salud y educación), que son altamente competitivos con los órganos centrales, tanto en profesionalización (salarios, formación) como infraestructura.

nacional demanda¹⁴, se posiciona socialmente y con cierta legitimidad la represión y el control (¿violencia de Estado?), se reducen los recursos de inversión social que conducen a mayores desequilibrios sociales y se generaliza el temor como fuente de hechos adicionales de violencia.

De esta manera las campañas electorales han puesto en el debate la oferta de políticas represivas frente a la violencia y los violentos, dejando de lado las discusiones de fondo referentes, por ejemplo, a las políticas preventivas que deben llevarse a cabo. Y cuando se desarrollan los ejercicios de gobierno se percibe la utilización política de la policía –en el sentido de seguridad pública– con la finalidad de defender el proyecto político del régimen de turno, con lo cual la subordinación de la policía al poder constituido termina siendo de su utilización. Con ello se deposita la responsabilidad del “combate” a la delincuencia en una institución que no tiene ni las funciones ni las competencias que la realidad demanda, poniendo en riesgo la imagen institucional de la policía que termina por deteriorarse, desprestigiarse y deslegitimarse¹⁵.

A ello se debe sumar el “populismo punitivo” que surge desde los medios de comunicación, en tanto tienen una lógica informativa muy clara: prevalecen las noticias y opiniones sobre la violencia por sobre las

14 “Si se comparan los datos de las denuncias de hechos delictivos con las detenciones existentes tenemos una primera gran conclusión: el 61,1% de las denuncias realizadas por la población son por robos contra la propiedad y sólo el 0,6% por sustancias estupefacientes; no obstante, el 62% de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes. Aquí aparece una incongruencia clara, ya que la mayor parte de los delitos “nacionales” no son perseguidos, sino los que demandan los países donantes” (Carrión, 2006).

15 “Resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina, revelan que en 2003 un 62% de la población encuestada expresaba confianza en la Iglesia, sólo un 29% en la policía y un 20% en el poder judicial” (Fruhling, 2007).

de la seguridad, y al establecer esta prioridad impiden legitimar socialmente los procesos de cambio institucional; y cuando abocan conocimiento de los temas de seguridad, terminan por alinearse a las demandas de la población –por el famoso rating– con lo cual se llega al punto de partida de ir por la fenomenología penal dejando de lado los temas centrales de una política de seguridad ciudadana.

Hoy la policía es la depositaria central de la responsabilidad de contener –a corto plazo– la violencia debido a que, por un lado, es el blanco de las demandas de la población y, por otro, la exigencia de los gobiernos y los políticos para cumplir con sus ofertas de campaña; encontrándose en una encrucijada (a fuego cruzado) de la cual difícilmente podrá salir bien librada.

En ese contexto la población exige el control de los hechos de corrupción y de los abusos policiales (sistemáticos o aislados), así como el requerimiento de los nacientes gobiernos democráticos de llevar a cabo un proceso legitimador de la institución; donde uno y otro permitan la reducción de la violencia, cuando se vive un proceso incontenible de su crecimiento que pone en crisis su gobernabilidad.

Frente a ello el discurso oficial vende la denominada reforma policial, que no es otra cosa que la introducción de ciertos cambios superficiales que permitan el cumplimiento de su cometido de represión y control, para lo cual no escatima el menor esfuerzo en buscar su relanzamiento legitimador en el escenario social: la policía comunitaria¹⁶.

La policía es uno de los pilares más importantes, pero no el único, de la seguridad ciudadana¹⁷. Si bien el tema policial es uno de los más estudiados dentro de los organismos de

seguridad ciudadana, no se puede desconocer que recién a fines del siglo XX cobra relevancia, en el marco de los procesos de redemocratización regional, de la caída del muro de Berlín, de la reforma del Estado (descentralización y privatización) y del incremento de las tasas delincuenciales.

Marco institucional de la seguridad ciudadana

En la generalidad de los países de la región se vive un proceso de redefinición de los marcos institucionales de la seguridad ciudadana y, consecuentemente, de sus políticas, según las características de cada uno de ellos. Hay, sin embargo, una tendencia general que busca imponerse, unas veces –la mayoría– como discurso y otras –poco visibles– como práctica.

Así se tiene que las instituciones de la seguridad ciudadana cambian desde mediados de la década de los años ochenta, a través de los instrumentos jurídicos constitucionales, legales y normativos (reglamentos y ordenanzas). Por ejemplo, las nuevas Constituciones de Chile (1979–91), Colombia (1991) y Ecuador (1998) o las reformas constitucionales en Perú y Brasil. Pero también con las transformaciones de los códigos penales con la finalidad de incrementar las penas, introducir nuevos delitos y agilizar los procesos administrativos. En esa línea del cambio jurídico están las transformaciones legales de las policías (públicas y privadas), de los sistemas de rehabilitación y del porte de armas, entre otros. También hay que señalar que algunos gobiernos locales han empezado a desarrollar ordenanzas específicas para enfrentar el delito, como son los casos de los municipios de Quito, Bogotá y Porto Alegre, entre otros.

Igual como el marco jurídico cambió, también las políticas están en ese proceso. Quizás la transición más importante se esté produciendo de la seguridad pública –que busca defender y proteger el orden público estatal contra un enemigo interno, sobre la

16 “Las experiencias de policía comunitaria (...) en la región se focalizaron sobre todo en la mejora de las relaciones públicas y menos en la participación ciudadana, en la rendición de cuentas y en la resolución de los problemas de seguridad” (Alda y Beliz, 2007).

17 “No existe consolidación de la seguridad ciudadana sin una autentica reforma policial” (Alda y Beliz 2007).

base de tres dispositivos institucionales nacionales: policía, justicia y cárcel— hacia la seguridad ciudadana —que persigue la tolerancia y la convivencia interpersonal sobre una base jurídica civil y con una pluralidad de instituciones de distinto nivel que procesan el conflicto (Carrión, 2001).

En esta transición inconclusa, las políticas de seguridad —con fuerte énfasis en su vertiente de seguridad pública— persiguen ciertos delitos y buscan enemigos internos, siendo los más claros los llamados del “crimen organizado”, las pandillas (Maras en Centro América y Latin Kings¹⁸ o Netas en el área andina), los carteles de la droga mexicano o colombiano y los habitantes de la favelas de Río de Janeiro; convertidos de alguna manera en los *neo-enemigos internos* que requiere la seguridad pública para mantenerse¹⁹.

En este contexto se percibe un proceso de pluralización de las instituciones sustentado en el apareamiento de nuevas y en el cambio de las existentes, debido a las exigencias que plantea la nueva realidad del delito y las mutaciones de las relaciones sociedad—Estado, iniciadas en la década del ochenta del siglo pasado. Lo más llamativo tiene que ver con la influencia transversal que provocan dos de los elementos principales de la reforma del Estado: la privatización y la descentralización, que provocan un cambio en las instituciones existentes —como ocurre con las cárceles, la justicia y la policía—, la complementariedad de las políticas públicas con las privadas y el apareamiento de nuevos

dispositivos de seguridad (municipios, defensorías, empresas); pero así mismo requieren una política de seguridad pública (orden público y defensa del Estado) que garantice la viabilidad del modelo económico—político propuesto²⁰.

La privatización, que lleva a contar con nuevos actores que tienen intereses económicos explícitos, incluso, contrarios a la seguridad, como son las empresas de seguros, las escuelas de defensa personal, las tiendas de venta de tecnologías (armas, alarmas), las entidades de investigación, comunicación, transporte y las policías privadas, entre otras²¹. Dentro de ellas, y por el objeto de este estudio referente a la policía, se debe afirmar que la privatización llevó a que en América Latina se viva una ruptura de aguas en cuanto a los efectivos policiales: hoy en día las policías privadas superan con creces al pie de fuerza de la policía pública²².

La privatización de hecho es —en la actualidad— el sello del gran cambio producido en las políticas de seguridad y de las transformaciones de la policía en la región²³.

20 “La violencia es en la actualidad —sin duda— la limitante principal del desarrollo económico de América Latina” (Londoño, et al., 2000).

21 “En Latinoamérica, la Seguridad Privada es un sector económico en rápida expansión (...) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (...) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85 000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 al 8%. (...) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%” (Frigo, 2003).

22 A pesar del importante crecimiento experimentado por la policía pública, hoy la policía privada tiene una cantidad de efectos mayor a la anterior: “A los 1.600.00 guardias de seguridad formalmente registrados, probablemente deban añadirse unos 2.000.000 informales más. En Latinoamérica, por lo tanto, habría cerca de cuatro millones de personas trabajando en el sector de la seguridad privada” (Frigo, 2003).

23 “Hoy día, los sectores privados de la seguridad crecen un 30 por ciento al año en el tercer mundo, 8 por ciento al año en los países del nor-

18 Un enfoque de política distinto al de seguridad pública —que básicamente busca la eliminación del neo enemigo— tenemos en Barcelona, donde la propuesta ha sido la de la integración, la del reconocimiento y no la de la exclusión de los jóvenes. Al respecto se puede ver el excelente trabajo de Fiexa et al, 2006.

19 Estos neo—enemigos internos producen un capital social negativo, desincentivan la inversión externa, corroen los presupuestos y generan un riesgo ciudad inaceptable para el capital y el modelo económico vigente. Ponen en duda el modelo y producen un “asalto al desarrollo”.

La descentralización, conduce a la presencia de entidades subnacionales en el enfrentamiento a la delincuencia²⁴, a través de un movimiento hacia lo local (centrífugo) que se posiciona sobre todo en los municipios (México) o gobiernos intermedios (Argentina) bajo dos formas: el apareamiento de nuevos dispositivos de seguridad y los cambios en las instituciones existentes, por ejemplo, con la creación de cárceles locales y de policías sub-nacionales. Sin embargo, aun se debate respecto de la existencia de policías nacionales (Chile y Colombia) o locales (Argentina); y de contrapartida, también se observa una tendencia hacia lo nacional (centrípeta) que se expresa en la constitución de Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador), Divisiones (Chile), Comisiones (Perú, Venezuela) todas ellas de carácter nacional. En esta dinámica local–central queda una opción descentralizada: conformación de verdaderos sistemas policiales de orden nacional–local establecidos según las competencias por niveles (España).

En este contexto de mutación, las policías de América Latina buscan nuevas funciones (prevención, inteligencia), especializaciones en su interior (tránsito, turismo) y mayores relaciones interinstitucionales que llevan a inéditas formas de articulación por niveles (sistemas competenciales), por esquemas de subordinación al poder civil (mediados por ministerios: defensa, interior o gobierno); por vínculos con la justicia y la cárcel (policía judicial, comisarías de policía); y por integración con la sociedad civil (policía comunitaria, transparencia).

En una reestructuración tan significativa de las relaciones Estado-sociedad civil la policía no puede –como no está– exenta de estas determinaciones. Pero este escenario no debe cons-

te” (Vandershueren, 2000).

24 En algunos casos y en estricto rigor se podría hablar de devolución de competencias a estas instancias, en tanto algunas de ellas fueron de origen local. Allí están las policías y las cárceles, que en su momento fueron locales y posteriormente centralizadas en algunos países.

truir una sola vía de reforma –producto de un pensamiento único–, adecuado a cada realidad nacional. Y esto es lo central, porque es clara la confrontación política sobre los caminos existentes en la región: hay corrientes que se inscriben en la lógica de la modernización policial que busca por la vía de los recursos adecuarse a las circunstancias (más de lo mismo)²⁵; hay otras que tienen en la privatización la principal inspiración; también existen las que buscan la democratización, entre otras.

Reforma policial: contenido

Es necesario intentar una definición de reforma policial para contrastarla con la realidad y, a partir de ella, inferir si existe o no y, si es así, de que tipo se trata; más importante aun si se tiene en cuenta que cada país tiene una comprensión particular de la misma. Es decir, se trata de resolver las siguientes preguntas: ¿Qué se entiende por reforma policial y cuáles son sus componentes? ¿Existe un esquema general de reforma policial en América Latina?

Luego de la fuerte presencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional que se regó como mancha de aceite por América Latina y que fue propia de la guerra fría, da la impresión que empieza a aparecer una “segunda generación” de la misma (para hablar en la jerga de la cooperación internacional), conocida como seguridad pública o ciudadana (no establecen diferencia). Cuando la primera cayó en desuso –a fines de la década del ochenta del siglo pasado– por el retorno a la democracia, las reformas económicas y la caída del muro de Berlín, se requirieron, primero, fuertes políticas sociales compensatorias de las

25 Hay un incremento sostenido de los presupuestos de policía, justicia y cárceles, aunque en proporciones asimétricas, que se inscriben en la lógica de posicionar con fuerza el tema de modernización por encima de la reforma policial y ésta –básicamente– como si fuera necesario incrementar el pie de fuerza y contar con mayor tecnología. En el Ecuador, por ejemplo, se acaban de asignar más de 300 millones de dólares con este fin.

medidas económicas (ajuste, apertura y privatización) bajo las modalidades de focalización, que tuvieron su máxima expresión en los llamados eufemísticamente bonos de desarrollo humano y segundo, un conjunto de políticas de seguridad que garanticen el proceso y el modelo económico emergente, a partir de la llamada seguridad pública (focalización)²⁶.

Esta nueva “doctrina” (llamada paradigma o modelo, para romper con el parentesco del pasado) de “seguridad pública” se constituye a partir de la confluencia de tres vías:

Una que surge bilateralmente y con fuerza, que podría denominarse como la política real, que cobra mayor peso desde el atentado terrorista del 11 de septiembre en Nueva York²⁷, constituida por la persecución de tres delitos centrales que configuran los neo-enemigos internos del modelo: el narcotráfico (México, Colombia, Río de Janeiro), el terrorismo (Colombia, Chile, Perú) y la migración ilegal de personas (trata de personas, maras centroamericanas)²⁸;

26 “El PNUD, en su informe sobre desarrollo humano en Chile, señala entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de la subjetividad vulnerada y de altos niveles de inseguridad personal y social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Superar esta asintonía entre modernización y la calidad de vida, expresada en la seguridad respecto de la sociabilidad cotidiana y de los sistemas de protección, así como cierta incertidumbre acerca del futuro, constituye uno de los principales desafíos” (PNUD, 2000).

27 “El gobierno de Calderón obtuvo la tecnología para aumentar su capacidad de intervenir llamadas telefónicas y revisar los correos electrónicos de cualquier ciudadano mexicano, dentro de la estrategia de seguridad intercontinental que la administración de George W. Bush impulsa.” (Becerril, 2007).

28 La gira del secretario de Defensa de los EEUU por América Latina define aliados y objetivos en materia de seguridad regional. Con México se llegó a un acuerdo similar al Plan Colombia, por un monto de 1000 millones de dólares, para luchar contra la droga y el crimen organizado; y

Una política proveniente de la generalización de los casos exitosos, que se expande difusamente como “tolerancia cero”, “ventanas rotas” o “prevención situacional”, en los cuales la policía tiene un peso singular; así como de ciertos países paradigmáticos (Chile), en los que el modelo institucional y económico cobijan modelos policiales y de justicia aleccionadores;

Finalmente, una política de cooperación internacional, destinada a reformar la policía y el sistema judicial (Banco Mundial, BID) bajo discursos hegemónicos de la prevención (multicausalidad, factores de riesgo: epidemiología OPS) y de la modernización del Estado²⁹.

En esta coyuntura y con esta influencia se empieza a incubar esta nueva Doctrina de Seguridad, concebida como de seguridad pública –aunque a veces aparezca nominativamente como de seguridad ciudadana– que tiene como punta de lanza la refuncionalización de dos instituciones centrales de las

otros 50 para un plan similar en América Central, donde El Salvador, es el único país latinoamericano que tiene tropas en Iraq. Siguió por Colombia, el aliado más seguro en América del Sur y donde se desarrolla la mayor cooperación binacional de lucha contra la droga. El tercer país visitado es Chile, que coopera con Washington en temas como las fuerzas de paz. El cuarto país que visita es Perú, donde el presidente Alan García ha ofrecido a EEUU instalar la base militar que tiene en Ecuador. El último destino de la gira es Surinam, que tiene una ubicación estratégica para luchar contra la droga en El Caribe y tiene un conflicto territorial con Venezuela. La gira apunta a plantear que el narcotráfico, el crimen organizado y las bandas callejeras, – como las maras, – son la mayor amenaza a la seguridad regional (Fraga, 2007).

29 “Los actores locales se adaptan a las agendas de donantes internacionales al invertir también recursos propios en aras de captar los fondos que provienen de la ayuda externa, en este sentido se va generando un “consenso” en base al cual se definen las agendas locales sin una postura crítica frente a los donantes y sus intereses, por lo que no se logra acomodar estos recursos a las preocupaciones locales sobre la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos” (Torres, 2006).

políticas de control: la policía y la justicia y donde las políticas que prevalecen en su agenda son la defensa del modelo económico y del orden público estatal.

En estas políticas hay algunos países que juegan roles centrales; sobre todo aquellos que se han posesionado internacionalmente como modelos exitosos, sustentados en una lógica macro económica en expansión y un sistema político fuerte que se sostiene en el tiempo; para ello tiene una policía de tradición militar eficiente, una justicia con alta legitimidad y un conjunto de cárceles privatizadas (González, 2006).

No es fácil definir explícitamente el concepto de reforma policial, lo cual evidentemente dificulta la calificación o evaluación de los procesos reales de cambio. Este carácter “difuso” de la definición impide captar la lógica general, aunque se puede encontrar un consenso y experiencia generalizadas, dentro de la diversidad de situaciones existentes. Sistematizando se pueden identificar, al menos, los siguientes aspectos de base (Pontón, 2007):

- Cambios doctrinarios

En este ámbito están presentes los contenidos de la democratización policial, como pueden ser cuestiones que van desde la distribución de recursos en el conjunto del territorio, la rendición de cuentas (presupuestos) y la representación social, todos elementos de regulación pública y control cívico; también lineamientos que conducen a crear una policía autónoma de los vaivenes políticos, exenta de su instrumentalización o utilización político-partidaria en coyunturas específicas; así como su desmilitarización: institucionalidad (jerarquía), políticas (tipos de operativos) e infraestructuras (armas, cuarteles) entre varios de los componentes. Un elemento importante es la necesaria recuperación de la soberanía en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana (por ejemplo, que delitos se persiguen) y del establecimiento, en ese marco, de los necesarios acuerdos de cooperación internacional.

- Mutaciones orgánicas/administrativas

Interesa en este contexto los cambios que se inscriben, por ejemplo, en los procesos de descentralización donde se combinan elementos que lleven a conformar un sistema policial por niveles sub nacionales (local/nacional), con ciertos elementos de autonomía contruidos por competencias y atribuciones explícitas (manuales operativos); además se incorporan mecanismos institucionales de control –tanto interno como externo–; así como regulaciones y políticas que tienden a la creación de un entorno institucional de eficiencia en la gestión y en la transparencia de los actos. Se busca mejorar el desempeño institucional con acciones táctico operativas y de manejo presupuestario eficiente y transparente.

- Transformaciones funcionales y estratégico-operativas

Son las acciones destinadas al cumplimiento de una re-ingeniería institucional conducente a la búsqueda de la eficiencia con acciones específicas; dentro de las cuales se ubican preferentemente la desconcentración de ciertas competencias y la especialización del trabajo por: fases del proceso delincencial (policía preventiva, investigación criminal), cierto tipo de delitos (secuestro, violencia en los estadios) y visiones estratégicas (inteligencia³⁰). Busca la anticipación de los hechos y la respuesta temprana, para lo cual genera una buena especialización espacial (plan cuadrante), por tipos de delitos (antisequestros) y funciones (policía comunitaria).

- Adecuaciones culturales

Se refiere al cambio de los patrones de funcionamiento institucional y personal que conduzcan, por un lado, a la ruptura de los hábitos corporativos (espíritu de cuerpo) con

30 En muchos países la inexistencia de “inteligencia policial” ha impedido tener un pensamiento sobre sí misma y, por lo tanto, una visión estratégica de largo plazo; hechos que han redundado en la imposibilidad que desde adentro de la propia institucionalidad se produzcan los cambios necesarios.

prácticas internas poco transparentes (sectas); y por otro, a definir modalidades de convocatoria, selección y capacitación del personal (profesionalización) que rompan con este punto de partida. Para ello se debe construir una cultura institucional altamente flexible, organizada por procesos y objetivos, que pueda ser objeto de monitoreo y veeduría. Superar la noción de autonomía de la policía definiendo una subordinación clara al poder construido (ministerio o secretaría civiles), pero también con una integración institucional clara.

Para emprender estos contenidos de la reforma policial hay cuatro ejes que la especifican en el contexto de América Latina y que tienen que ver con la necesaria toma de posición frente a uno de los siguientes elementos duales que los cruzan:

- Seguridad pública/seguridad ciudadana

La seguridad pública busca la defensa del Estado (su protección), bajo la lógica del orden público, contra los enemigos internos y cuenta con un marco institucional nacional compuesto por la tríada clásica: policía, justicia y cárcel. Pasar de esta óptica a la seguridad ciudadana implica poner por delante la búsqueda de la armonía en las relaciones interpersonales, regidas por la ley (pacto social de convivencia y tolerancia) y quien las puede llevar a cabo y garantizar. La centralidad de las preocupaciones pasa del Estado a la ciudadanía y cuando eso ocurre el Estado debe cumplir la función de garante (procesar el conflicto); por los derechos (convivencia) y los deberes (tolerancia, alteridad) que encierra, con lo cual el signo principal de la política es la democratización (universalización y no focalización). Los dispositivos de seguridad tradicionales cambian (policía, justicia y cárcel), mutan las políticas (despenalización de ciertos delitos) y se crean otros organismos dedicados al gobierno de la seguridad: los municipios, las instituciones de defensa derechos humanos por grupos (niños, mujeres, afro descendientes), entre otras.

- Autoritaria/democrática

Una policía distante de la población tiende a ser autoritaria; su expresión más acabada son los llamados excesos policiales o de la violación sistemática de derechos humanos; es por ello una policía que respeta poco los derechos de ciudadanía; siendo por tanto, concebida de manera autónoma al poder civil. La población en su conjunto es vista bajo el signo de la sospecha, como si fuera –aunque de manera difusa– parte del enemigo interno. Aquí el salto viene dado por una policía subordinada al poder constituyente, que respeta los derechos de ciudadanía, que estimula la participación y que es representativa.

- Represión/prevenición

La política de represión se sustenta en la necesidad de restablecer la funcionalidad (disfuncionalidad) y el orden (anomia) mediante el castigo como dolor (correctivo) y como ejemplo (disuasión), de tal manera que no se vuelva a cometer un nuevo hecho delictivo³¹. Y la prevención se sustenta en el hecho de adelantarse al cometimiento de un hecho de violencia para que no se produzca³². Las instituciones se modifican en su infraestructura, capacitación y también nacen otras. Son políticas más integrales, donde lo integral busca posicionarse.

- Nacional/local

Es necesario optar por una policía centrípeta –herencia del período anterior de la seguridad– donde el mando está centralizado a partir de una estructura piramidal y jerárquica o, en su defecto, por una centrífuga sustentada en una autonomía con atribuciones

31 En estos preceptos se sustentan las políticas de mano dura, que requiere de más policías y de mayores castigos penales.

32 Se trata de las tres formas de prevención más difundidas: la social, que se vincula al control social, grupos de riesgo, anomia; la situacional, que se dirige a disminuir las oportunidades del crimen; y la comunitaria, que se enfoca en el empoderamiento poblacional.

explícitas que permitan integrar un sistema de competencia entre los distintos niveles de gobierno: nacional, intermedio y local. Pero también se trata de buscar una policía que se adecue al tipo de delitos existentes (locales o internacionales, por ejemplo) y no al trato de las violencias como si no fueran heterogéneas. Adicionalmente, en esta perspectiva está presente la necesidad de contar con una policía de proximidad con suficiente capacidad para tomar decisiones sobre una base normativa y operativa, en nada distante de la comunidad.

- Militar/civil:

Todas las policías en América Latina se las considera de carácter militar –sobre todo desde cuando se entró en la guerra fría– tanto por la lógica de mando vertical, como por la infraestructura poco disuasiva y sustentada en cuarteles centralizados. La policía civil tiene que ver con el tema de la subordinación al ámbito legal penal y al poder constituido; es decir, al mando y a las causas civiles (por eso es de naturaleza civil y no militar). Supone generar transparencia en sus actos (ya no hay la lógica del secreto que exige la táctica frente a un enemigo) y rendición de cuentas; por lo cual los tribunales de juzgamiento deben ser los comunes y no los especiales.

El momento histórico en el que nace la reforma policial

Hace más o menos 20 años se inicia la mega tendencia u ola internacional de la denominada seguridad pública en América Latina, en la que tiene una ubicación especial la reforma policial. ¿Por qué existe esta ola reformista? ¿En qué consiste? ¿Será como ocurrió –en su momento– con la doctrina de la seguridad nacional que se esparció ubicuamente por la región? Esta tendencia tiene su origen en el marco de los siguientes cuatro elementos históricos:

El retorno a la democracia, luego de prolongadas dictaduras militares que incubaron con fuerza la Doctrina de Seguridad Nacional,

la que puso a las instituciones de la seguridad pública nacionales (policía, justicia y cárcel) a actuar bajo sus designios. En este caso la violencia de Estado fue sistemática y contraria a los derechos humanos; lo cual, una vez que se vino abajo, planteó una redefinición estructural del conjunto institucionalidad estatal y sus relaciones con la sociedad civil. El elemento central de reforma se constituyó la desmilitarización institucional y en particular de la policía.

El proceso de redemocratización en América Latina puso en cuestión el concepto de seguridad pública e introdujo el de seguridad ciudadana, con lo cual el marco institucional se modificó por la presencia de nuevos actores, por el cambio de las instituciones clásicas y de sus relaciones. En otras palabras, el modelo policial existente, sustentado en la concepción de defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno, fue puesto en cuestión por la emergencia de las nuevas visiones provenientes del retorno a la democracia vinculados al sentido de ciudadanía: derechos y deberes. Por eso, los nuevos gobiernos que nacieron de la votación popular plantearon nuevas relaciones con la policía y formularon también un nuevo concepto de la misma sustentado en la desmilitarización y el control de la violencia hacia la población. Desgraciadamente este impulso inicial se encuentra en unos casos en ciernes, en otros casos inconcluso y, adicionalmente, en otros en reflujo.

La reforma del Estado en los ámbitos de la política (el regreso a la democracia y la descentralización) y de la economía³³, modifican el conjunto del marco institucional y las políticas públicas de seguridad, donde la cualidad principal que se impone –hasta ahora– es el sello de la privatización y el intento porque los

33 El ajuste que restringe los recursos para lo social, la apertura que pone mayor peso en los llamados delitos internacionales y la privatización que conduce a la conversión del derecho a la seguridad en un servicio al que accede la demanda solvente.

gobiernos locales empiecen a asumir la problemática³⁴.

La coyuntura internacional, signada por la caída del muro de Berlín que enterró el sentido de la llamada guerra fría, marcando el nuevo accionar de los estados nacionales y, dentro de ellos, del cambio de los conceptos de soberanía, enemigos internos y externos, las funciones institucionales, y el nacimiento de la seguridad ciudadana, que sustituye a la seguridad pública como política medular.

Y finalmente, un componente fundamental se convierte la *demanda de la población* por mayor seguridad ante el creciente aumento y transformación de la violencia; así como por la gran incapacidad mostrada por las instituciones tutelares de la seguridad; sea por su incapacidad estructural o porque perdieron legitimidad por la ineficiencia, la falta de transparencia, corrupción y excesos contra los derechos humanos. La prevención tiende a situarse en este ámbito y lo hace desde la vertiente clásica de la prevención comunitaria: participación, imaginarios, percepciones.

En suma, a mediados de la década de los años ochenta se percibe una readecuación de las formas de violencia³⁵ y de los modelos de gobierno de la misma³⁶. Estos importantes cambios llevaron a algunos autores a encontrar explicaciones en el aumento y transformación de la violencia en la pérdida del peso de lo estatal y su función garantista; otros en el incremento de la desigualdad social producida

en América Latina; y otros más en el incremento de los factores de riesgo. Sin embargo, todos coinciden en señalar a esta coyuntura como el momento de mayor crecimiento de la violencia.

Pero no sólo que la violencia se acrecentó en este momento y por estas razones históricas, sino que también la violencia produjo un deterioro y descrédito de las instituciones democráticas, debido a que las organizaciones criminales las infiltraron y las erosionaron en su legitimidad, imagen y eficiencia³⁷.

Si un tipo particular de institucionalidad pública o privada produce un impacto en la violencia (positivo o negativo) también se puede señalar que la violencia golpea a la institucionalidad; lo cual en su conjunto, podría llevar a plantear la existencia de una “causación circular” o determinación recíproca entre violencia e institucionalidad: primero, la existencia de instituciones autoritarias propias de la época de las dictaduras y luego, los procesos de des institucionalización privatizadora generaron un marco adecuado para el crecimiento de la violencia y por lo tanto de demandas crecientes por más seguridad; pero también la violencia socavó las bases institucionales deslegitimando su existencia. Con ello se tiene causa y efecto actuando en simultáneo y produciendo más violencia.

Esta ola internacional tiene presencia, más o menos, en el conjunto de la región. Sin embargo, en cada país se procesa con sus tiempos y sus características: en Centro América mucho tienen que ver los procesos de pacificación que conducen a los acuerdos de paz: El Salvador y Guatemala. En los

34 “El papel eminente que toca a los *think tanks* neoconservadores en la constitución y la internacionalización de la nueva doxa punitiva pone de relieve los lasos orgánicos, tanto ideológicos como prácticos, entre el debilitamiento y retroceso del sector del estado y el despliegue de su brazo penal.” (Wacquant, 2000).

35 Con el paso de una forma tradicional (estrategia de sobrevivencia, cultural y lúdica) a otra moderna (decisión explícita a cometer un hecho delictivo) y al incremento de todas ellas (Carrión, 2002).

36 El paso de la seguridad pública a la seguridad ciudadana (Carrión, 2002).

37 Quizás el caso más relevante y llamativo sea el de Colombia: fueron infiltradas las instituciones de socialización fundamentales como los medios de comunicación y los equipos de fútbol; las instancias de control del delito como la justicia y la policía; los órganos de representación política como el Congreso y el ejecutivo. De allí que la reforma policial denominada de “Transformación Cultural” (iniciado en 1993) haya tenido como eje la depuración de más 7.000 efectivos policiales.

países del Cono Sur, el común denominador proviene de la necesidad de contar con una policía que respete los derechos humanos; en Perú y Colombia existe el cóctel explosivo de la combinación del conflicto político–militar con narcotráfico; y en el resto, la inercia de los excesos policiales, ineficiencia y corrupción como es el caso de Venezuela y Ecuador.

Los procesos de reforma policial tienen una secuencia que se inicia a fines de la década de los años ochenta bajo el signo creador de nuevos dispositivos policiales. Los primeros casos están localizados en Centro América y tienen su explicación, en Panamá, con la invasión norteamericana de 1989, con la finalidad de funcionalizar la policía al modelo impuesto desde afuera; y luego, los casos de El Salvador en 1991 y Guatemala en 1996 que nacen al calor de los acuerdos de Paz. Posteriormente, el signo reformista se dirigió hacia el cono sur donde el tema de la defensa de los derechos humanos (excesos policiales como política de Estado) fueron convocantes, sobre todo como un mecanismo legitimador de la redemocratización (por eso lo de seguridad pública; su legitimidad era parte de la consolidación democrática). Y, finalmente, en una tercera oleada llegó a ciertos países como Ecuador, México, Venezuela que vieron en el crecimiento de la violencia y la corrupción los elementos detonadores del proceso.

Hacia un balance de la reforma policial

Hasta la presente fecha no se ha hecho una real evaluación y menos un monitoreo objetivo de la reforma policial en América Latina. Es una asignatura pendiente que es reclamada con insistencia y urgencia para lograr reducir las tasas de violencia en la región.

Una primera pregunta que salta a la vista es: ¿Para qué ha servido la reforma policial? Y la respuesta sin dudar es la siguiente: para privatizarla y se la ha hecho con los mismos argumentos que se usaron para privatizar otros ámbitos de la economía: ineficiencia, mono-

polio estatal y corrupción, entre otros. Hoy en día, el número de efectivos policiales privados es mayor que el de los públicos y mucho mayor aún si se contabilizan las policías informales: se estima que son alrededor de cuatro millones los policías privados y que los policías públicos no llegan a la mitad de los anteriores. Sin lugar a duda, esta es una realidad difícil de negarse. Pero también se la ha hecho para saldar las ofertas de campaña; con lo cual se las ha refuncionalizado a la política contingente y se las ha hecho represivas.

Una segunda pregunta: Si hay un consenso en la reforma policial: ¿Por qué no ha avanzado con la fuerza, celeridad y las características requeridas? Aquí se puede ensayar una hipótesis general: uno de los temas centrales del balance de la reforma policial tiene que ver con las relaciones de la policía, por un lado, internacionales, en las que el debate girar alrededor de los vínculos de *subordinación/sobreranía*: los tipos de delitos que se deben perseguir, las características de la infraestructura que se debe tener (armas, cuarteles), el tipo formación (capacitación), la existencia de la dualidad institucional (unas áreas mejores que otras), etcétera. La explicación de las características va por la línea de la cooperación internacional que busca imponer sus requerimientos.

Y, por otro, nacionales, donde las discusiones se desarrollan alrededor del tema subordinación/autonomía: subordinación al poder constituido de manera directa (Ministerio del Interior) o indirecta (Ministerio de Defensa); lo cual conduce claramente a la dicotomía de política: seguridad pública/seguridad ciudadana y como pesa el orden público (defensa del modelo económico y político) por sobre la convivencia social (tolerancia); ya que en esta última los gobiernos creen no verse amenazados. Pero también está presente el sentido de autonomía desde la policía, donde prevalecen los hábitos corporativos que restringen la transparencia, ponen distancia frente a la

población y se enclaustran³⁸. Si no hay un mandato civil y no hay un interés interno coincidentes, difícilmente se podrá reformar la policía.

Esta doble contradicción no resuelta aún –subordinación/soberanía y subordinación/autonomía– es claramente una de las causas para tener reformas fallidas, malas reformas o ausencia de las mismas en la región.

Una tercera pregunta viene al caso: ¿Los cambios introducidos en las policías han dado resultados positivos? Si la evaluación se dirige –como debe ser– por los resultados obtenidos en el combate a la delincuencia, la respuesta es negativa; debido a que si se mide por el aumento de la violencia³⁹, el incremento del costo y el descrédito de las instituciones su cambios no ha resultado, lo cual ha llevado a que la cooperación internacional piense en la necesidad de una nueva generación de propuestas; es decir: más de lo mismo (Alda y Beliz, 2007).

Una cuarta pregunta hay que formularse: ¿Hay una nueva doctrina de seguridad en la región? La respuesta es sí, aunque no formulada en los términos formales de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Hay un marco de política hemisférica sobre seguridad ciudadana y, por tanto, de los ejes centrales de la reforma policial, aunque no es menos cierto que en cada país se producen resultados

distintos, pero todos al interior del mismo esquema general, sólo que desfasados en el tiempo: unos son más profundos que otros. De allí, por efectos mediáticos, cualquier tipo de cambio que se plantea al interior de una institución particular quede encasillada bajo las denominaciones de reforma o modernización. ¿Qué diferencia existe entre reforma y modernización policial? Pues, el nombre, porque como los cambios se impulsan por partes, la reforma es el mote a cualquier transformación que se produzca dentro de la policía.

Sin embargo, en América Latina si se pueden agrupar tipológicamente los casos, según las características que identifican cada uno de los procesos seguidos. Así tenemos:

- Creación de *nuevas Policías* en contextos de negociación de acuerdos nacionales, como ocurrió en El Salvador y Guatemala; en Panamá se produjo por la imposición de los EEUU debido a la invasión de 1989; y en Perú cuando se fusionaron la Guardia republicana, La Guardia civil y la Policía de investigaciones para crear en 1988 la Policía nacional, bajo una fuerte influencia militar y en un contexto de violencia política.
- En el caso opuesto tenemos las reformas que se iniciaron con buenos augurios pero que en el camino se frustraron. Fueron las reformas fallidas, porque nacieron con propuestas de fondo pero que nunca pudieron pasar de la redacción de las mismas: Venezuela 2002 y Ecuador con su plan de modernización de 2004.
- *Reformas parciales* o unilaterales, ilustradas con el caso de Chile, en el que la Policía de Carabineros se sostiene gracias a la gran tradición institucional que tiene, lo cual impide cambios traumáticos y más bien se caracterice por cambios paulatinos que introducen correctivos focalizados y leves.
- Existen procesos de *reformas estructurales*, donde sobresalen los casos de ciertos

38 La separación (autonomía, se podría decir) de lo policial con lo civil ha sido mayor de la que existió de las FFAA con la población, lo cual ha conducido al desarrollo de “hábitos corporativizados” (espíritu de cuerpo), que les ha llevado a encapsularse: ser poco transparente, no rendir cuentas a nadie, contar con tribunales especiales, tener conductas clandestinas, comportarse sectariamente, altamente conservadora, corrupta, impenetrable y a la defensiva. Hoy en día las policías tienen una lógica interna altamente corporativistas.

39 Así tenemos que para 1980 la tasa fue de 12 homicidios por 100 mil habitantes, en 1990 subió a 21 –cuando el promedio mundial de la tasa de homicidios era de 10,7 por cien mil habitantes– y en el 2005 se elevó la tasa a 25 de promedio para Latinoamérica (Carrión, 2007).

estados del Brasil y Argentina así como el de la Policía Nacional de Colombia.

- Hay *contrarreformas* que se caracteriza por poner reversa al proceso y, da la impresión a la luz de los casos analizados, que todas las propuestas van por ese camino o, en otras palabras, que los procesos tienen ciclos de flujo y reflujo; siendo el caso colombiano el más significativo. Los casos de El Salvador, Venezuela y Perú son decisivos: la búsqueda de la preservación de una hegemonía, incluso, con signos distintos, llevaron a la prevalencia de la seguridad pública sobre la ciudadana y con ello a desvirtuar los procesos.
- *Inexistencia de reformas*, donde ni si quiera se ha planteado la necesidad de cambio y cuando ello ocurre, los arreglos informales terminan por escamotear el proceso (México, Ecuador). Aquí se inscribe la lógica de los planteos que empiezan a plantearse desde la cooperación internacional: la “segunda generación” de la reforma policial (Alda y Beliz, 2007)⁴⁰.

En la mayoría de los casos la mecánica seguida ha sido la creación de comisiones plurales (cívico–policiales) de reforma, reestructuración, modernización o creación de nuevas policías. Los casos proclives al éxito fueron aquellos que nacieron bajo el signo del acuerdo y del consenso político, así como también su fracaso se produjo por la ruptura de los mismos debido a la imposición hegemónica de una de las fuerzas. Un buen aliado interno para los procesos de cambio ha sido la joven oficialidad, mientras desde afuera, la cooperación internacional, ha sido un factor ambivalente.

Así por ejemplo, en El Salvador, las Naciones Unidas tuvieron una función central en los acuerdos de constitución de la nueva

40 “Estrategias convencionales de lucha contra el crimen: esto es, más policías, mejores tribunales y las perspectiva de ampliar la oferta carcelaria.” (Burgos, 2000:17).

policía. Sin embargo, “En el listado de divisiones policiales especializadas previstas en el diseño de la Comisión de Rodés, se incluyó una adicional no prevista en el acuerdo: la antinarcotráfico, esto, obviamente, para salvaguardar un espacio de acción manejado originalmente por el Ejército y la PN con la asesoría de la DEA (Drug Enforcement Agency de los Estados Unidos)”. (Amaya, 2007). En el Perú también se debe resaltar este rol internacional: “aunados a una constante presión por parte de los Estados Unidos por una mayor agresividad en los esfuerzos antinarcóticos” (Costa y Neild, 2007).

En Bolivia, la situación no es del todo distinta: “No se debe dejar de lado el importante papel que desempeñó la presión externa –Estados Unidos– para mantener constante la política de seguridad interna vinculada a la lucha contra las drogas y la anti–subversión, situación que distrajo y restó recursos, tiempo y capacidad para gestionar una política democracia de seguridad más amplia en el país” (Quintana, 2005).

El caso ecuatoriano es similar; Hanashiro señala que “es difícil que esta ingerencia de recursos se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial” (citado en Torres, 2006). Los ejemplos de Colombia, México, Perú y Paraguay, entre otros, no dejan de ser parte de la norma de la situación latinoamericana.

Tres elementos aparecen como centrales en la función de la cooperación internacional: un actor externo fuerte (los Estados Unidos), una persecución a un cierto tipo de delitos fundamentales (narcotráfico, terrorismo y migración irregular) y una prioridad en ciertas áreas de acción policial (paralelismo institucional).

En los países donde las dictaduras no fueron tan brutales, las policías no tuvieron una función represiva y, por tanto, la violación de los derechos humanos no se realizó de manera explícita como política; por eso no hubo una demanda social muy clara respecto de su reestructuración, reforma o moderni-

zación. Si lo ha sido, en cambio el tema de la corrupción, los excesos y la ineficiencia.

Las dos conclusiones importantes a las que se arriban son:

La primera: la gran reforma policial que se ha desarrollado en América latina es su privatización. Hoy en día los efectivos policiales privados duplican a los públicos; siendo el propio Estado –en muchos casos– el principal demandante del servicio. Esta condición introduce un cambio singular: la seguridad ciudadana pasa de derecho a mercancía y, por tanto, su tratamiento cae más en el ámbito comercial–mercantil que en el de la seguridad propiamente dicha.

La segunda: las reformas policiales tienen dos condicionantes estructurales claras para que puedan llevarse a cabo:

Por un lado, las relaciones externas: de subordinación/soberanía, que introduce la cooperación internacional deben resolverse. Si las policías no logran construir su propuesta dentro del ámbito soberano, difícilmente los resultados serán positivos. Y de subordinación/autonomía en que se definan las relaciones explícitas con respecto a la sociedad y el poder civil constituido, sin que este la utilice para sus fines políticos inmediatos.

Por otro lado, en las relaciones internas las policías deben modificar los “hábitos corporativos” para dejar de ser una entidad encerrada y enclaustrada, y contar con un cuerpo especializado de inteligencia que se dedique a pensarse internamente y con visión estratégica de largo plazo.

El contenido de la revista

¿Por qué dedicarle un número de la Revista *Urvio* a la policía? Primero porque es imposible tener una política sostenida de seguridad ciudadana sin una policía eficiente y democrática. Y también porque hoy en la política pública prevalece el “populismo punitivo” por sobre los temas de fondo: se

debate la pena de muerte porque piden los medios y la población, pero no el contenido de las políticas (prevención) y las instituciones que deben llevarla a cabo (reformas). Con eso quedan secuestradas del debate político y del necesario e imprescindible diálogo cívico–policial los temas que pueden componer la agenda de política pública de (in)seguridad.

Por eso este segundo número de la *Revista Urvio* quiere aportar a este debate, presentando un conjunto combinado de estudios de casos nacionales y sub nacionales en estados federales y unitarios, desde la perspectiva de las reformas policiales profundas y epidérmicas desarrolladas en la región. En la comparación de la diversidad existente está la riqueza de la publicación, porque nos muestra a América Latina en el marco de su amplia diversidad, caracterizada como un *caleidoscopio*⁴¹. En esta diversidad es importante realizar análisis desde una óptica comparada para establecer tendencias.

Los textos han sido organizados en función de una lógica expositiva en la que se ha priorizado el tipo de “reforma policial” implantada; así tenemos, en primer lugar, los casos extremos de la creación de nuevas policías, uno a partir del consenso de las fuerzas políticas alrededor de los acuerdos de Paz en El Salvador (1991), y el otro con la fusión de tres policías en una en el Perú en el contexto del conflicto armado existente al interior del país (1988). En segundo lugar, las reformas centrífugas al Estado que se plantean la manera de acercarse a los gobiernos locales, como son los trabajos de Catalunya en España, San Pablo en Brasil y Santa Fe en Argentina, cada uno de los cuales reclaman la presencia policial en el nivel intermedio de gobierno.

41 Según el DRAE, el caleidoscopio es: Tubo ennegrecido interiormente, que encierra dos o tres espejos inclinados y en un extremo dos láminas de vidrio, entre las cuales hay varios objetos de forma irregular, cuyas imágenes se ven multiplicadas simétricamente al ir volteando el tubo, a la vez que se mira por el extremo opuesto. Conjunto diverso y cambiante.

Un tercer grupo de países donde las reformas están pospuestas –por razones diversas– como el caso de México (tiene 1661 policías), de Venezuela (tiene 123 cuerpos policiales) y de Ecuador.

Y desde lo central, como es el caso emblemático de México –a pesar de ser un país federal– prima una lógica distinta: la descoordinación federación–estado–municipio es evidente, no sólo porque existen 1661 policías, si no porque no están definidas claramente las funciones de cada una de ellas. En este caso, ¿no sería mejor acometer en su reducción; es decir: centralización? Este conjunto de policías se constituye a partir de dos lógicas: una de carácter territorial, es decir, por municipios (2438 municipios) o estados (31 y el DF); y otra de carácter sectorial; es decir, preventiva y de investigaciones. Esa dispersión policial lleva también a que la población no se identifique con la policía.

Los trabajos académicos que revelan la creación de nuevas policías son los de Perú y El Salvador, nacidos al calor de la violencia política, el uno por las demandas de la confrontación que lleva a la integración de distintos cuerpos policiales en uno, bajo una lógica centrípeta (Perú); y el otro, El Salvador, que se origina en los acuerdos de las fuerzas en conflicto para integrar una nueva fuerza policial por sumatoria de los contendientes en un 20% cada uno de ellos y de la adscripción de un 60% adicional de nuevos efectivos bajo acuerdo:

- El del Perú realizado por Gino Costa y Rachel Neild sobre reforma policial, que busca extraer las lecciones centrales de un proceso iniciado en el año 2001 y que desgraciadamente quedó trunco debido a las resistencias internas bajo los llamados “hábitos corporativizados” y al poco apoyo obtenido de la máxima autoridad política: la Presidencia de la República. La policía se unifica en 1988, luego busca ser reformada en 2001 y, finalmente, el ciclo culmina en el 2004 con la contra reforma.
- El de El Salvador, analizado por Edgardo

Amaya, ilustra el proceso de construcción de una nueva policía nacida al calor de los acuerdos de Paz en el año de 1992 y como, poco a poco, se la fue desmontando cuando los consensos se hacen esquivos y se empieza a conformar una hegemonía política que impone un modelo explícito. Este es un caso típico de contra reforma.

El segundo grupo de estudios de los cambios policiales evidencian la lógica centrífuga de los mismos, fundados en la descentralización del Estado, como componente principal de la Reforma. Los casos que se presentan provienen de ópticas desde lo subnacional: Argentina de una provincia, Brasil de un Estado y España de una Comunidad autónoma; Mientras los dos primeros casos son iniciativas locales y por tanto, unilaterales, la segunda se presenta como una reivindicación hacia la instancia nacional que termina por prefigurar una propuesta tipo sistema: policías por niveles territoriales, cada uno de los cuales tiene competencias explícitas. La lección: las policías descentralizadas no son autónomas más que en ciertas funciones definidas en el todo y para que surtan efectos tiene que ser una propuesta nacional y no sub nacional.

- El trabajo de Argentina, desarrollado por Gustavo González, describe el proceso de reforma policial en un ámbito restringido a la provincia de Santa Fe, donde se llega a la conclusión que el conjunto de los cambios parciales implementados no llegan a configurar una propuesta de transformación global e innovadora ni si quiera en la provincia.
- El de Brasil se presenta a través del caso emblemático del Estado de San Pablo, que lleva a la conclusión reiterada de que el retorno a la democracia se encontró con una disfuncionalidad significativa: la existencia de una policía militarizada y altamente violadora de los DDHH y, como, a partir de una política unilateral

–tribunales de justicia– se logran avances importantes en el control social.

- España tiene una mirada desde Catalunya, para señalar que el modelo de policía en España está signado como una transición definida por la sustitución, de una competencia policial por otra al interior de ciertos dispositivos institucionales diferenciados; estas han sido acogidas por la mayoría de las comunidades autónomas, con lo cual se tienen cuerpos policiales nacionales, autonómicas y municipales diferenciadas por competencias.

Un tercer grupo de países, se los ha agrupado no por su similitud sino más bien por su diferenciación en las propuestas policiales: Colombia, que tiene procesos de reforma periódicos, y Chile, donde estos son reemplazados por un evolucionismo institucional continuo.

- Colombia se presenta a través del texto de Gómez, quien nos alerta respecto de la trayectoria de la Policía colombiana, que nace local y civil, para posteriormente –sobre todo– desde el siglo XX militarizarse bajo la lógica general de la región (Doctrina de la seguridad nacional) y de las condiciones particulares del país: la violencia política, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana. Para en estos últimos años realizar varios intentos de reforma que no termina por cuajar.
- Chile queda ilustrada por el artículo de Enrique Oviedo, quien describe los cambios que vive la institución policial de carabineros a partir del análisis de tres proyectos: proximidad con la comunidad, violencia intrafamiliar y la utilización de indicadores de eficiencia. Se trata de un cuerpo policial con una fuerte tradición institucional donde la propuesta de reforma no cabe, debido a los continuos avances que muestra. El cuarto y último grupo está compuesto

por trabajos que muestran situaciones diferenciales de los cambios policiales. Ecuador busca la modernización policial con un plan elaborado en el año 2004 y hoy debatido en el marco de una Comisión Nacional cívico-policial; Venezuela que puso énfasis en la necesidad de frenar los excesos policiales (2006–07), México y Ecuador que busca “tardíamente” entrar en la tendencia o en la política de la doctrinaria hemisférica de la seguridad.

- Ecuador es un caso interesante, en palabras de Daniel Pontón, porque llega tarde a la oleada reformista, pero sin adscribirse a la misma, lo cual lo convierte en un caso interesante de explicación negativa: ¿por qué no se lleva a cabo la tan mentada reforma policial? Aquí hay interesantes caminos explicativos: la no existencia de una violencia estatal sistemática como política de estado, los conflictos fronterizos, la baja violencia, así como la existencia de “hábitos corporativos”.
- México, visto desde la perspectiva institucionalista por Luis Villalobos García, plantea algunos de los elementos constitutivos de una reforma policial y cuáles son los que predominan en la realización–contención del delito para el caso mexicano.
- Venezuela, presentado por Roberto Briceño, se plantea iniciar un proceso de cambio de su policía por presión de la demanda ciudadana por eliminar los excesos policiales y para responder a los incrementos sustanciales de la violencia. Para ello se crea una Comisión Nacional que lleva a cabo un trabajo interesante que finalmente queda trunco. □

Bibliografía

- AMAYA, Edgardo, 2007, “Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos” en *Revista URVIO*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- ALDA, Eric; BELIZ, Gustavo, “Editores”

- 2007, *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Ed. BID, Washington.
- BECERRIL, Andrea , 2007, *La Jornada*, México.
- BURGOS, Jorge , 2000, “De la tolerancia Cero al Compromiso Cien: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana”, en: Sur, *Conversaciones Públicas para ciudades más seguras*, Ed. Sur, Santiago.
- BURGOS, Jorge y P. Tudela, 2002, “La Seguridad ciudadana en Chile”, en: Carrión Fernando Editor (2002), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?*, Ed. FLACSO-OPS, Quito.
- CARRIÓN, Fernando, 2006, “Debatir el presupuesto nacional desde la seguridad ciudadana”, en FLACSO, *Ciudad Segura* No. 5, Ed. Flacso–Municipio Distrito Metropolitano de Quito, Quito.
- CARRIÓN, Fernando, 2006, “Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía nacional”, en: *Ciudad Segura* No. 11, Flacso–Municipio Metropolitano de Quito, Quito.
- CARRIÓN, Fernando, 2002, “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en: Carrión, Fernando (Ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?*, Ed. Flacso–OPS, Quito.
- COSTA, Gino y R. NEILD, 2007, “La reforma policial en Perú”, en: Revista URVIO, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- FEIXA, Carles (Dir), 2006, et al. *Jóvenes “latinos” en Barcelona, espacio público y cultura urbana*, Ed. Anthropos, Barcelona.
- FRAGA, Rosendo, 2007, “La estrategia de EEUU en América Latina” en: Nueva Mayoría (www.nuevamayoria.com 12–10–07) Buenos Aires.
- FRIGO, Edgardo, 2003, “Hacia un modelo latinoamericano de Seguridad privada: los nuevos desafíos en la región”, en: www.foroseguridad.com.
- FRUHLING, Hugo, 2007, “Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito y fracaso”, en: Alda, Erik y Beliz, Gustavo, “Editores”, 2007, *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Ed. BID, Washington.
- GONZÁLEZ, Felipe (Dir), 2006, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago.
- HANASHIRO, Olaya y D. Ponton, 2006, “Elementos para una reforma policial en Ecuador”, en FLACSO, *Ciudad Segura* No. 4, Flacso–Municipio Distrito Metropolitano de Quito, Quito.
- LONDOÑO, et al. ,2000, *Asalto al desarrollo, violencia en América Latina*, Ed. BID, Washington.
- PNUD, 2000, “Desarrollo humano en Chile”, Informe 2000. *Más sociedad para gobernar el futuro*. Ed. PNUD, Santiago.
- PONTÓN, Daniel, 2007, “El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido”, en: *Revista URVIO*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- QUINTANA, Juan Ramón, 2005, *Policía y democracia en Bolivia, una política institucional pendiente*, Ed. PIEB, La Paz.
- TORRES, Andreina ,2006, “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias”, en: *Ciudad Segura* No. 11, Flacso–Municipio Metropolitano de Quito, Quito.
- UNAL, 1988, *Colombia: violencia y democracia*, Ed. UNAL–COLCIENCIAS, Bogotá.
- VANDERSHUEREN, Franz, 2000, “Seguridad ciudadana: solidaridad, democracia y prevención” en: Sur, *Conversaciones Públicas para ciudades más seguras*, Ed. SUR, Santiago.
- WACQUANT, Loïc, 2000, *Las cárceles de la miseria*, Ed. Alianza Editorial, Madrid.