

La reforma policial en Perú¹

■ Gino Costa y Rachel Neild²
Traducido por: Andreina Torres

Fecha de recepción: abril de 2007

Fecha de aceptación y versión final: agosto de 2007

Resumen

El presente trabajo explora la reforma policial iniciada en Perú en el año 2001 y se enfoca en las lecciones que pueden ser derivadas de las estrategias utilizadas y las resistencias enfrentadas durante el proceso. Los

autores contextualizan la experiencia peruana en la trayectoria histórica más amplia de la institución policial en América Latina, caracterizada por profundos procesos de militarización y “doctrinas de seguridad interna”. La reforma truncada de la policía peruana, una institución fuertemente marcada por los esfuerzos antiterroristas de los años ochenta y noventa, se destaca por su gran creatividad e innovación, en parte atribuibles al equipo de reformadores y su perfil civil e independiente del gobierno oficial, pero también por las fuertes resistencias que tuvo que enfrentar, principalmente entre la cúpula policial, y la falta de apoyo presidencial que finalmente impidió su concreción y sostenimiento.

Palabras clave: *reforma policial, Perú, debilidad institucional, resistencia, estrategias de reforma, anticorrupción, historia institucional de la policía, América Latina, Defensoría del Policía, equipo reformador.*

1 La versión en inglés de este artículo fue publicada anteriormente en el *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, Volumen 38, N° 2, agosto de 2005.

2 Gino Costa es Presidente de Ciudad Nuestra y dirige su programa de seguridad y convivencia ciudadana para Lima Metropolitana. Entre el año 2001 y el 2003 fue ministro y viceministro del Interior de Perú. Anteriormente fue Presidente del Instituto Nacional Penitenciario, Defensor Adjunto para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo y trabajó en la misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) supervisando el proceso de reforma policial de ese país. Rachel Neild es consultora senior del Programa Nacional de Reforma de la Justicia Penal impulsado por la Open Society Justice Initiative y previamente se desempeñó como directora del programa de Reforma de la Seguridad Pública en la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés).

La reforma policial iniciada en Perú a mediados del año 2001 ofrece un caso de estudio interesante, tanto porque el proceso en sí mismo demuestra gran creatividad e innovación, como porque los retrocesos que ha sufrido ejemplifican los problemas que, de manera más general, son comunes a las experiencias policiales y de reforma policial en países de

América Latina. Hasta hace poco en esta región, al igual que en otras del Sur, la policía ha funcionado, casi completamente, como un instrumento clave de control político y social en el marco de regímenes autoritarios. No obstante, en la generalidad de los casos —aunque no en su totalidad— las transiciones políticas han reducido o disminuido la represión policial dirigida hacia opositores de los gobiernos oficiales. La introducción de mecanismos disciplinarios internos y el sometimiento al escrutinio ciudadano externo son estrategias que han sido utilizadas en diferentes contextos para enfrentar las violaciones de derechos humanos perpetradas por la policía, aunque el abuso e incluso las ejecuciones extrajudiciales en manos de la misma constituyen un problema persistente en muchos países latinoamericanos.

A pesar de los avances, es claro que los esfuerzos por establecer mecanismos de control ciudadano y de responsabilidad democrática en la policía aún tienen un largo camino por recorrer. En este escenario, los ciudadanos aún carecen de experticia en el campo de las políticas de seguridad. En grandes instituciones, como las policías nacionales, se mantienen fuertes hábitos corporativistas y aún constituye un gran reto el crear mecanismos de control y supervisión civil sobre políticas policiales y evitar al mismo tiempo caer en la vieja costumbre de manipular las operaciones policiales para beneficio personal o de un grupo. Dadas las claras repercusiones que tiene el desempeño policial en los niveles de aceptación de los gobiernos, el crecimiento económico y, particularmente en el caso de Perú, en las relaciones diplomáticas, encontrar el balance correcto entre el monitoreo de las políticas y la interferencia operacional constituye una empresa compleja. Como discutiremos en este artículo, se presentan retos enormes cuando las prioridades operacionales compiten con las prioridades de reforma. Antes de exponer el caso peruano contextualizaremos la experiencia de este país en el marco de la historia institucional de la policía en América Latina.

De la militarización a la reforma policial

El rol de la policía en América Latina adquirió importancia solo a finales del siglo XX —después de décadas de negligencia y subordinación militar— cuando la transición a la democracia, los procesos de paz y un alarmante crecimiento de los delitos y la violencia social captaron la atención de políticos, ciudadanos y actores internacionales. En los últimos quince años se han iniciado reformas policiales a lo largo de toda la región y se ha desarrollado un pequeño, aunque creciente grupo de académicos, políticos y actores de la sociedad civil comprometido en la conceptualización, formulación e implementación de reformas policiales.

El origen del dominio militar en los Estados latinoamericanos debe ser rastreado en su historia colonial y los movimientos independentistas de principios del siglo XIX. La independencia de los países de la región fue ganada a través de operaciones militares dirigidas por élites criollas que se oponían al poder de los españoles. Así, los ejércitos se formaron antes que los Estados-Nación para representar los intereses de las élites. Durante dos siglos de independencia, gran parte de los países latinoamericanos han experimentado ciclos de dictaduras militares, lo que ha provocado que las instituciones policiales funcionen bajo la autoridad de los ministerios de defensa.

Durante la Guerra Fría, de cara a movimientos revolucionarios que protestaban contra procesos de exclusión política y social, los ejércitos de la región desarrollaron doctrinas de seguridad nacional que explícitamente ponían a su cargo la protección del Estado frente a enemigos ideológicos internos (McClintock, 1985; 1992). Desde los años setenta hasta los noventa, estas doctrinas de seguridad nacional guiaron las estrategias policiales y militares —durante gobiernos autoritarios en Sudamérica y conflictos civiles en Centroamérica—, cobrando miles de vidas.

Esta trayectoria histórica ha tenido un

profundo impacto en las fuerzas policiales de la región: prácticamente todas pueden ser acusadas de corrupción y abuso, pues muchas de ellas hicieron uso de la tortura de manera rutinaria y llevaron a cabo ejecuciones extrajudiciales y asesinatos en operativos llamados de “limpieza social” (Chevigny, 1995). Desde un punto de vista estructural, América Latina constituye la región del mundo cuyas instituciones policiales han sufrido el más profundo proceso de militarización (Bayley, 1993). En el contexto actual, los cuerpos policiales que se dedicaron a proteger gobiernos o regímenes políticos específicos y que combatieron con el ejército en campañas contra-insurgentes han probado estar mal equipados para conducir investigaciones criminales o implementar estrategias de prevención del delito (Neild, 1999; Palmieri, 2000).

El inicio de los años noventa marcó un punto de quiebre significativo en esta trayectoria institucional, pues los procesos de paz que se iniciaron en América Central en esta época trajeron consigo la más amplia reforma policial de la región, experiencia que contó con un importante apoyo internacional. Las reformas posteriores al conflicto de Centroamérica se enfocaron en desmilitarizar la seguridad interna, ubicar a la policía dentro de ministerios civiles, crear nuevas academias y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas (Costa, 1995, 1999). Estos elementos, que caracterizaron las reformas de los diferentes países centroamericanos y les dieron cierta uniformidad, reflejan el peso de la comunidad internacional en el proceso y, en menor medida, los aprendizajes locales transfronterizos adquiridos durante la reforma. No obstante, la desmilitarización no necesariamente se ha visto acompañada de “sistemas de seguridad totalmente transparentes, no partidistas, participativos y efectivos” (Call, 2002:20). En el contexto posconflicto actual, en que la ola de violencia social y crimen se refleja en una gran proliferación de pandillas juveniles, que a su vez ha provocado protestas ciudadanas y mediáticas, se vive un clima que ha estimulado

la creación de leyes antipandillas draconianas.

Contrario a lo sucedido en Centroamérica, en el resto de América Latina las negociaciones de las transiciones de gobiernos militares a civiles no colocaron el tema policial en el tapete de la discusión de manera inmediata. Las reformas policiales han emergido más recientemente —en el marco de experiencias transicionales, como las del Cono Sur, y no transicionales, como las de Colombia o México—, y en general a manera de respuesta a la brutalidad, corrupción e ineficiencia policial en un contexto de crecientes índices de criminalidad (Buvinic y Morrison, 2000). Desde inicios de los años noventa se han iniciado reformas a nivel nacional, estatal/provincial y municipal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En contraste con la experiencia centroamericana, estas reformas son heterogéneas e incluyen esfuerzos por introducir policías comunitarias (São Paulo, Chile), establecer veedurías ciudadanas (Brasil, Colombia), modernizar los sistemas de manejo de personal e iniciativas anticorrupción (Argentina, Colombia) e implantar reformas guiadas por consultores extranjeros, como el trabajo de Bill Bratton, ex comisionado del Departamento de Policía de Nueva York, con la policía municipal de Caracas (Venezuela) o el contrato reciente de Giuliani Asociados en la Ciudad de México³.

Uno de los aspectos que caracteriza estas reformas policiales es su naturaleza parcial y frágil, por el hecho de que dependen altamente de figuras de liderazgo y generalmente no se sostienen en gobiernos sucesivos. Los reformadores se enfrentan a los intereses particulares de la policía, la escasez de conocimiento entre la ciudadanía y la dificultad para implementar políticas públicas en un escenario en el que las políticas de seguridad con frecuencia se reducen al aumento de recursos y de facul-

3 Bill Bratton fue comisionado de la policía de la ciudad de Nueva York y ahora es jefe del Departamento de Policía de Los Angeles; Giuliani Asociados es la empresa consultora del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani.

tades policiales. Más aún, los esfuerzos contrarreformistas fácilmente encuentran asidero en medidas de mano dura que son demandadas por un público acostumbrado a enfoques de seguridad altamente represivos y que vive condiciones de creciente inseguridad.

Transición y reforma en Perú

Perú, al igual que el resto de los países latinoamericanos, ha heredado de España y Portugal estructuras judiciales y policiales de tradición romano-germánica. El modelo policial europeo y continental se caracteriza por ser centralizado, militarista y cercano al gobierno (Mawby, 1999). Otro aspecto de este modelo en América Latina es una división en la estructura de rangos, que ofrece distintas oportunidades de reclutamiento, entrenamiento y promoción a oficiales de alto y bajo rango (oficiales, suboficiales y agentes). En la policía peruana está prohibida la sindicalización y apenas se ganó el derecho a votar en el año 2003. Los procesos legales son por lo general escritos y formales, a pesar de que se han iniciado reformas judiciales en diferentes países de la región que apuntan a modelos semicontenciosos con mayor uso de juicios orales. Tanto la reforma policial como la judicial han avanzado poco en Perú.

La Policía Nacional del Perú (PNP) fue creada en el año 1988 a través de la integración de tres fuerzas ya existentes: la Guardia Republicana (la más militarizada de las tres); la Guardia Civil (que también contaba con una estructura jerárquica militar); y la Policía de Investigación (claramente la más civil). Sin embargo, en el proceso de unificación prevalecieron las tradiciones más militaristas.

La policía peruana cuenta con una historia sombría. Entre 1968 y 1980, la institución sufrió un intenso proceso de militarización durante los gobiernos militares de este periodo. En los años ochenta y noventa la policía debió enfrentar al brutal movimiento guerrillero maoísta Sendero Luminoso y a otra guerrilla más pequeña, el MRTA (Movimiento Revolu-

cionario Túpac Amaru). Durante más de una década, la policía actuó bajo órdenes directas del ejército, en zonas de emergencia que cubrían casi la mitad del territorio peruano. Tanto la policía como las fuerzas armadas fueron responsables de atroces y sistemáticas violaciones de derechos humanos (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003), aunque algunos de sus miembros también fueron víctimas de la violencia terrorista, por lo que se mantienen concepciones profundamente moldeadas por la experiencia antiterrorista, que incluyen una tendencia a asociar derechos humanos con comunismo y movimientos guerrilleros.

En 1990, Alberto Fujimori inició su primer período presidencial. Fujimori utilizó las fuerzas de inteligencia para controlar las fuerzas armadas, el Ministerio del Interior y la policía y convirtió a estas instituciones en los pilares de un gobierno autoritario, manejado a través del chantaje y la corrupción sistemática (Youngers y Rosin 2005). El gobierno de Fujimori colapsó en el año 2000, cuando el mandatario se vio obligado a exiliarse del país, luego de que salieran a la luz una serie de videos que mostraban los sobornos sistemáticos ofrecidos a la elite política y comercial de Perú durante su período presidencial. Se instaló brevemente un gobierno provisional, presidido por Valentín Paniagua y ocho meses más tarde, el 28 de Julio de 2001, Alejandro Toledo asumió la presidencia del país.

En su discurso de posesión, Toledo anunció reformas en el sector militar y policial, a pesar de que su partido —Perú Posible— no tenía propuestas concretas para las reformas y de que ciertamente no hubo un debate significativo sobre el tema en las elecciones de los años 2000 y 2001, e incluso en campañas anteriores. El único antecedente para una reforma era un documento desarrollado por un pequeño grupo de oficiales de la policía durante el gobierno de Paniagua, presentado en julio del año 2001 con el título de “Fundam-

mentos de la Reforma Policial”⁴. La naturaleza de la transición en Perú —colapso repentino del gobierno— no permitió una negociación o llegar a acuerdo alguno en el diseño de las reformas institucionales. Este escenario contrasta dramáticamente con otros contextos en los que la transición produjo marcos de accionar político detalladamente negociados —como los Acuerdos de Paz de El Salvador o, en otras regiones, la reforma constitucional de Sudáfrica, así como su Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Carta Blanca en Seguridad Pública— lo cual limitó la apropiación del proceso por parte del gobierno peruano.

Perfil y proceso de la reforma peruana

El equipo de reformadores que llegó al Ministerio del Interior en julio del año 2001 estuvo compuesto por actores civiles y defensores de los derechos humanos. El hecho de que personas con este perfil fueran aceptadas como parte del equipo fue posible debido a que las autoridades del Ministerio del Interior del gobierno de Fujimori estuvieron profundamente implicadas en actividades ilegales y, por lo tanto, se encontraban completamente desacreditadas. El nuevo Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, era un prominente periodista especializado en relaciones cívico-militares y en temas de inteligencia. Su viceministro —y posteriormente ministro— Gino Costa, había liderado la unidad de las Naciones Unidas encargada de implementar la reforma policial en El Salvador y trabajó posteriormente en la Defensoría del Pueblo del Perú. Un asesor clave —que luego fue nombrado viceministro— fue Carlos Basombrio, ex director de una de las organizaciones de derechos humanos más importantes del Perú, el Instituto de Defensa Legal (IDL). Otra figura importante fue Susana Villarán,

quien se había desempeñado como Ministra de la Mujer durante el gobierno de Paniagua, había liderado una coalición de ONG defensoras de los derechos humanos y fue activista en un partido pequeño de oposición. Más de 20 asesores y directivos civiles adicionales fueron integrados al proceso de reforma. Así, el equipo emprendió la reforma del segundo ministerio más grande de Perú (después del Ministerio de Educación), con un personal de 93 000 oficiales juramentados y 5 600 civiles, acostumbrado a llevar a cabo sus actividades prácticamente sin ningún tipo de supervisión o control civil —una situación que se vio profundamente amenazada por el proceso de reforma—.

Este equipo no mantenía ningún lazo político con el partido de Toledo, Perú Posible, pues el perfil general de los actores era el de tecnócratas y de activistas de los derechos humanos. Aunque activos en el gabinete, Rospigliosi y su equipo adoptaron una política de “participación mínima” en actividades del partido oficialista y del notablemente fraccionado e ineficiente congreso, estrategia justificada en una percepción de que el involucramiento del gobierno y del congreso llevaría al estancamiento antes que al avance de la reforma. Este enfoque evitaba el micromanejo político, pero al mismo tiempo vinculaba a la cara pública de la reforma directamente con el equipo de reformadores. El apoyo público que recibió el proceso no se tradujo en beneficios para el partido del presidente, pues más bien hacía sobresalir la incompetencia de los demás ministerios que estaban siendo manejados por representantes de Perú Posible. De allí que la estrategia no permitió construir un apoyo político y gubernamental más amplio, lo cual minó la posibilidad de contar con los recursos financieros necesarios para dar sostenimiento a la reforma. En los años 2003 y 2004, los préstamos externos pedidos para el sector de la seguridad fueron asignados exclusivamente al Ministerio de Defensa, lo cual impidió avanzar rápidamente en los aspectos de la reforma que exigían más recursos (aunque se lograron pro-

4 El texto puede ser consultado en la página web del Ministerio del Interior o del Instituto de Defensa Legal: www.idlseguridad.org.pe.

ducir algunos ahorros al optimizar el manejo interno de los recursos: 8 millones USD en 2002) y no permitió contar con incentivos presupuestarios para aumentar la cooperación de la policía.

La reforma también carecía de apoyo internacional, tanto político como financiero⁵. No obstante, el equipo del ministerio mantenía contacto e intercambios constantes con expertos regionales en el tema. En un seminario internacional realizado en noviembre del año 2001 se presentaron datos comparados de experiencias de reforma policial ante 250 oficiales de alto rango de la policía peruana y muchas de sus objeciones al proceso de reforma fueron reveladas en la hostilidad de los comentarios que hicieron durante las discusiones⁶.

Mientras el equipo de Rospigliosi se embarcaba en el proceso de reforma, parte

de los esfuerzos iban dirigidos a obtener un mejor entendimiento de esta opaca institución. El documento Bases para la Reforma Policial contenía propuestas sólidas, pero no lograba articularlas a un análisis del problema. El equipo buscó producir un diagnóstico a través de un proceso participativo en el que se tomarían en cuenta diversos puntos de vista, lo cual les permitiría conocer mejor la institución policial. Los oficiales superiores de la policía no estuvieron de acuerdo con esta estrategia, pues creían que los problemas y las soluciones eran obvios; se requería principalmente de mayor financiamiento y un marco constitucional y legal más sólido para el desempeño de las actividades policiales.

La posición civil predominó. Rospigliosi creó la Comisión de Restructuración para definir objetivos, cronogramas e indicadores del proceso de reforma. La comisión incluía a oficiales de la policía de todos los rangos y civiles de dentro y fuera del ministerio. La inclusión de oficiales de bajo rango probó ser uno de los aspectos más productivos en el proceso, pues proveyeron información sobre las prácticas corruptas de sus superiores, propusieron medidas concretas y finalmente se convirtieron en los más importantes portavoces de la reforma al interior de la institución.

La comisión dividió el trabajo en nueve grupos de trabajo que abordaron diferentes temas: doctrina policial; marco regulatorio; sistemas internos y externos de control; manejo de personal; administración de recursos materiales y logísticos; bienestar y salud del personal policial; organización y estructura; educación; y mujeres policías. Cada grupo desarrolló amplias consultas con miembros de la policía, expertos externos, autoridades civiles y el público en general. La consulta pública se realizó a través de una serie de visitas a poblaciones de todo Perú (lo cual permitió a su vez consultar a oficiales locales que generalmente están muy aislados y mal informados de las actividades que se desarrollan a nivel nacional), a través de una

5 Otras fuentes de financiamiento provinieron del Buró Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos, que apoyó la Unidad de Asuntos Internos; y del gobierno británico, que financió la labor de la Defensoría del Policía. El Ministerio también inició las negociaciones para un préstamo de 20 millones USD del Banco Interamericano de Desarrollo, pero el proceso de preparación fue lento y se postergó aún más por cambios en el ministerio. A inicios del año 2005 el préstamo aún estaba en la fase preparativa. Los gobiernos de Canadá, Alemania y el Reino Unido también apoyaron el trabajo de la Comisión de Restructuración.

6 La conferencia fue organizada por el Ministerio del Interior de Perú, el Woodrow Wilson Center (Washington DC) y el Centro de Estudios para el Desarrollo (Santiago, Chile). Entre los participantes se incluyeron académicos como Joseph Tulchin, Hugo Frühling y Claudio Beato, y el ex director de la Policía Nacional de Colombia, el general retirado José Rosso Serrano, quien lideró el exitoso proceso de modernización de la policía colombiana entre 1994 y 2000. La experiencia colombiana fue particularmente útil, pues sirvió para demostrar al equipo del ministerio que los cambios institucionales que buscaban no eran poco realistas, siempre y cuando contarán con un fuerte liderazgo y voluntad política para combatir la corrupción y mejorar el manejo de los recursos.

línea telefónica de atención gratuita y con la ayuda del Colegio de Abogados. Finalmente, se realizó una encuesta entre la ciudadanía y la policía. Cinco meses después, el 22 de febrero de 2002⁷, la comisión presentó ante el presidente Toledo el Informe de la Comisión Especial para la Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, en el que se hizo un análisis de los problemas que enfrentaba la institución policial y una lista de objetivos prioritarios para los próximos dos años, vistos como los primeros pasos en un proceso de cambio institucional de largo plazo.

El seguimiento del proceso fue asignado a la Comisión de Modernización, encargada de supervisar la implementación de las reformas recomendadas. Esta comisión se organizó alrededor de las mismas subcomisiones temáticas anteriores y trabajó nuevamente con representantes de la policía de todos los rangos y actores civiles. Por un tiempo jugó un papel vital en facilitar los cambios, sin embargo, en la implementación de las reformas, muchas de las decisiones cruciales tuvieron que tomarse en el nivel ministerial, por lo que la comisión comenzó a perder importancia. Esta tendencia se profundizó al mismo tiempo que las subcomisiones entraron en terreno difícil, cuando las manifestaciones de oposición por parte de la policía empantanaron el proceso de toma de decisión.

El modelo policial propuesto por la Comisión de Reestructuración se concentró en los siguientes elementos:

- Un mandato policial que permitiera ir más allá de las actividades de cumplimiento de la ley con fines disuasivos y abarcara la solución de problemas y el compromiso comunitario.
- Descentralización y devolución de responsabilidades y mayor rendición de cuentas ante la comunidad;
- Incremento de la eficiencia y transparencia administrativa.

⁷ www.mininter.gob.pe

Esta última prioridad estratégica tuvo un rol preponderante en la agenda. A través del proceso de diagnóstico, el equipo reveló situaciones de corrupción institucionalizada y estructural que generaban condiciones de trabajo adversas y minaban profundamente el profesionalismo policial y la confianza ciudadana en la institución. Para poder implementar nuevas estrategias operacionales, las deficiencias estructurales debían ser atendidas, en parte, a través de medidas anticorrupción. Al mismo tiempo, el equipo de reformadores esperaba generar ahorros significativos a través de estos esfuerzos y, consecuentemente, ganar más apoyo público para lograr un incremento presupuestario que permitiera aumentar los salarios, mejorar el equipamiento y la infraestructura. Estas iniciativas representaban una amenaza directa a los intereses particulares de algunos grupos de oficiales superiores, por lo que generaron gran resistencia entre la cúpula policial, a pesar de que otras reformas estaban comenzando a mostrar mejoras en las condiciones laborales de los oficiales de bajo rango y ganaban gradualmente su apoyo.

Mientras el combate a la corrupción y el mal manejo administrativo dominaban la agenda de la reforma, también se hicieron esfuerzos por mejorar la provisión del servicio policial. Posterior a su arribo al ministerio, Rospigliosi revisó los operativos policiales y redujo el número de miembros asignados a actividades de guardiana, colocando más oficiales en las calles y en las conflictivas zonas de cultivo de coca. Asimismo, en un esfuerzo por ensayar nuevas prácticas y ofrecer modelos mejorados para la administración de las comisarías, se inició un programa piloto seleccionando a una “comisaría modelo” en un barrio pobre de Lima (Surquillo). La instalación de computadoras liberó al jefe de la comisaría de las horas diarias que debía invertir en la firma de libros de registro; redujo el tiempo en que se entregaban copias de reportes policiales a los ciudadanos (de 72 horas a 15 minutos); y la emisión de reportes georeferenciales de delitos permitió diseñar intervenciones focali-

zadas. La inversión fue relativamente pequeña, pero replicar la experiencia en el resto de las comisarías de Perú sigue siendo una tarea pendiente, al igual que otras mejoras básicas, como proveer acceso a las bases de datos nacionales a todas las comisarías del país (actualmente solo tienen acceso las unidades especializadas).

Examinaremos con más detenimiento las reformas iniciadas en tres áreas: anticorrupción, reformas estructurales y administrativas y mejoras en las condiciones laborales. Asimismo, discutiremos las dinámicas de la resistencia o el apoyo policial en cada una de una de estas áreas.

Anticorrupción e intereses particulares

El equipo ministerial creó una Oficina de Asuntos Internos, dentro del ministerio, para lidiar con las más graves infracciones disciplinarias y, más específicamente, para llevar a cabo investigaciones de corrupción. Por recomendación de los oficiales de rasos, quienes manifestaron que no podían presentar estas quejas ante sus superiores, Asuntos Internos contó con personal civil que trabajaría a la par de oficiales de la policía. La labor de Asuntos Internos fue profundamente resentida por oficiales superiores, quienes argumentaban que al reportar al ministerio, la oficina generaba interferencias políticas en los asuntos de la policía. También percibían que esta oficina duplicaba las funciones de la Oficina de Inspección General, instancia que reportaba al director general de la policía y era casi completamente disfuncional debido a un pobre liderazgo y a problemas estructurales más amplios.

En la policía peruana existían cuatro áreas en las que la corrupción administrativa era particularmente visible: el sistema de pensiones, la provisión y distribución de gasolina y el sistema de salud y vivienda. Estas formas generalizadas y sistémicas de corrupción se convirtieron en parte integral de una cultura policial en la que los beneficios personales eran

(y son aún) percibidos como ciertas “ventajas” del trabajo. Con formas de registro anticuadas y muchas veces manuales, y sin auditorías o controles efectivos, los oficiales superiores engrosaban sus salarios a través del robo sistémico de estos programas, lo cual tenía un impacto directo y drástico en las condiciones laborales de los oficiales rasos.

Mensualmente, cada oficial contribuía al sistema de vivienda (FOVIPOL) con el 5% de su salario. Sin embargo, en 14 años el FOVIPOL, órgano que recaudaba alrededor de un millón de dólares cada mes, había proporcionado vivienda a menos del 7% de los integrantes del cuerpo policial. En vista de la situación, las deducciones de los salarios se suspendieron temporalmente (lo que produjo un aumento de los mismos) mientras se reformaba el marco regulatorio y la administración de este fondo habitacional.

Los logros en el sistema de salud —que emplea alrededor del 12% del personal policial— fueron más modestos. El sistema era pasmosamente ineficiente y prácticamente no proveía ningún tipo de servicio fuera de Lima. Además de la corrupción en el abastecimiento de las medicinas, los comandantes regionales y distritales recibían ganancias al vender en el mercado los medicamentos que eran enviados al resto del país. La magnitud y profundidad de los intereses particulares que el *statu quo* protegía generaban una mayor resistencia interna al cambio institucional. No obstante, un grupo de expertos civiles responsables de la modernización de la División de Salud promovió el acceso paralelo a otros servicios de salud, un avance que se revirtió con los ministros subsiguientes que más bien reestablecieron el *statu quo*.

El manejo del abastecimiento de gasolina también proporcionaba la fuente más común de corrupción, pues esta era desviada a través de sifones y vendida en cada paso de la cadena de distribución del mercado. Este negocio generaba tantas ganancias que, durante el tiempo de trabajo del equipo reformador, fue imposible vencer la resistencia policial en este

campo. En los casos de corrupción administrativa analizados, el grado de resistencia por parte de la policía se relacionaba directamente con el número de beneficiarios involucrados.

Para contrarrestar el énfasis puesto en la corrupción policial, el grupo ministerial lanzó una campaña enfocada en la complicidad del público en general con el uso de sobornos. En Perú, como en muchos países, la primera reacción de ciudadanos que son detenidos por la policía es preguntar “¿cómo podemos arreglar esto?”. La campaña “A la policía se le respeta” fue lanzada con un despliegue publicitario masivo. La Oficina de Asuntos Internos, con la presencia de un fiscal, grabó videos de personas que ofrecían sobornos a oficiales de la policía. Transmítidos en la televisión, los videos mostraban a ciudadanos de ambos sexos y de cualquier estrato social intentando sobornar a miembros de la policía, lo cual demostraba, además, la omnipresencia de la corrupción en la cultura peruana. A pesar de que revelaba la corresponsabilidad ciudadana en hechos de corrupción policial, inicialmente la campaña enfrentó resistencia por parte de oficiales que consideraban que atraía una atención no deseada sobre casos de corrupción —una actitud que tal vez seguía la consigna de que “cualquier publicidad es mala publicidad”—. Posteriormente, la iniciativa fue apreciada y elogiada, particularmente por oficiales rasos, dado que por primera vez no eran señalados como los únicos responsables de la persistencia de prácticas corruptas.

Reformas estructurales y administrativas

Entre los problemas estructurales que fueron tratados por la reforma se incluyeron la inflación de rangos, los procesos de contratación, los sistemas de manejo de personal débiles y altamente discrecionales y el exceso de centralización. Los reformadores utilizaron el sistema de jubilación para reducir

la excesiva cantidad de oficiales superiores (generales y coroneles), mientras se preparaba una nueva ley de carrera policial que fue presentada ante el congreso y aún no ha sido aprobada. Actualmente, se han experimentado serios retrocesos en temas como los criterios de promoción y la cantidad de oficiales en el alto mando. De hecho, se eliminaron las regulaciones internas de los procesos de ascenso que privilegiaban los méritos antes que la antigüedad y a finales del año 2004 los esfuerzos por reducir al alto mando fueron desplazados, al mismo tiempo que un gran número de coroneles y comandantes fueron ascendidos y pocos jubilados.

Algunas leyes importantes fueron aprobadas. Una de ellas reformó el estatuto disciplinario que regula el Sistema de Inspección General; otra promulgó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), cuya función es formar comités para la prevención del delito a nivel nacional, regional, provincial y local. El SINASEC constituyó un esfuerzo estratégico por generar un acercamiento en las relaciones entre la policía, las comunidades y otras agencias del Estado, pero ha recibido poco apoyo financiero y político. Los comités de prevención funcionan solamente donde las autoridades locales o la policía tienen la visión y el interés de comprometerse con estrategias multisectoriales de prevención del delito⁸.

8 Un proyecto de la Open Society Justice Initiative que apoya la formación de comités locales en seis áreas piloto ha demostrado que además de la voluntad política por parte de los alcaldes y la policía, se requiere de inversiones significativas en educación y construcción de capacidades en el concepto y enfoques estratégicos de prevención para producir resultados. Ver www.justiceinitiative.org para consultar el texto de una presentación hecha ante el XI Congreso de las Naciones Unidas en Prevención del Crimen (Bangkok, Tailandia), en el que se muestran los resultados de un proyecto piloto de apoyo a consejos locales de seguridad ciudadana en Perú.

Mejorando las condiciones laborales

El equipo también buscó hacer rápidas mejoras en las deplorables condiciones de vida y de trabajo de los oficiales. Respondiendo a las preocupaciones de los oficiales de alto rango, el equipo también preparó una serie de leyes que modificaban el código penal para clarificar y fortalecer los poderes de la policía, las mismas que fueron aprobadas a principios del año 2003.

Una de las primeras acciones tomadas fue el aumento de los salarios. Para los oficiales rasos, este incremento representó cerca del 25% en términos reales. Se compraron nuevos uniformes —por primera vez desde 1997— a través de un proceso de licitación supervisado por el capítulo local de la ONG Transparencia Internacional. Asimismo, se hicieron pagos aduados por largo tiempo a policías con discapacidades y a viudas de oficiales que murieron durante la campaña antiterrorista. La contratación fue terciarizada y quedó a cargo de una universidad, lo cual esperaba eliminar los sobornos y los lazos personales que podían determinar la entrada al cuerpo policial.

Las quejas de maltrato por parte de los oficiales rasos y la carencia de mecanismos para canalizarlas al interior de la institución conllevaron a la creación de un órgano sin precedentes llamado la Defensoría del Policía. Con el apoyo financiero del gobierno británico, esta defensoría cumplió funciones como recibir y revisar quejas y hacer un trabajo de cabildeo a través de los canales institucionales para poner remedio a las situaciones de maltrato y desarrollar un código ético de la policía. La defensoría estaba separada físicamente de los recintos policiales y recibía quejas de oficiales de todos los rangos, jubilados y activos en el servicio, en asuntos como la negación de beneficios, asignaciones y promociones. Con un foco particular en los más vulnerables, protegía a oficiales discapacitados y trataba casos de discriminación, incluyendo

muchas situaciones de acoso sexual sufridas por oficiales mujeres. De manera explícita, la instancia no fue creada para lidiar con casos de corrupción o asuntos disciplinarios internos, aunque en ocasiones recibía información sobre temas que eran remitidos al nuevo Buró de Asuntos Internos del Ministerio, para que fueran investigados más profundamente. La defensoría adquirió gran popularidad entre oficiales rasos, pero se ganó la desconfianza de los oficiales más antiguos, quienes consideraban que estaba suplantando las funciones de la existente oficina del inspector general y socavando la jerarquía institucional.

Resistencia policial y debilidad política

Las reformas provocaron tres tipos de resistencia policial. La más obvia de ellas era la resistencia de quienes veían sus intereses afectados por las medidas anticorrupción. Sin embargo, también surgió resistencia entre los oficiales comunes que temían al cambio y se sentían amenazados por las nuevas reglas; y finalmente, existió resistencia por parte de los oficiales tradicionales o “institucionalistas” —especialmente generales y otros oficiales de alto rango, muchos de ellos jubilados— que temían que el proceso de desmilitarización podría minar la disciplina, traer pérdida de beneficios y llevar al abandono de tradiciones institucionales. La estrategia más común consistía en reclamar la autonomía institucional, argumentando que solo la policía podría tomar decisiones informadas sobre temas policiales y que las intervenciones externas constituían interferencias políticas inapropiadas.

Aunque la reforma gradualmente ganó apoyo de los oficiales de bajo rango, en un modelo policial continental que funciona en una sociedad caracterizada por su alto grado de estratificación social, el poder de los oficiales rasos es mucho menor que en sistemas policiales anglosajones en los que los oficiales pueden sindicalizarse. Estas dinámicas sugieren la inherente fragilidad de reformas manejadas

por agentes externos que buscan cambiar instituciones policiales de gran tamaño y altamente corporativistas.

La percepción pública de que la policía era una institución corrupta e incompetente limitó la habilidad de la misma de oponerse a la reforma de una forma más pública y agresiva. La oposición abierta también fue cohartada por el carácter público y participativo de la reforma, que intencionadamente buscó construir entendimientos y apoyos tanto dentro de la policía como entre el público a través del acercamiento a instituciones y a la ciudadanía y de campañas de información y consulta⁹.

La estrategia de comunicación tenía dos elementos claves. Primero, miembros de la Comisión de Modernización se reunieron con oficiales locales y regionales para informarles sobre el proceso; y segundo, el viceministro Gino Costa y Susana Villarán, que encabezaban la Defensoría del Policía, condujeron un programa de televisión semanal en el que se atendían llamadas y se ofrecía información tanto a la policía como a la ciudadanía en general. El programa también permitía recoger información a través de las preguntas y preocupaciones que expresaban los televidentes. Este enfoque consolidó un importante apoyo, así como un mayor entendimiento del proceso de reforma por parte de policías rasos y el público general. Encuestas de opinión pública detectaron un lento pero mantenido incremento de la confianza hacia la policía, de 14,5% en agosto de 2001 a 24,4% en agosto de 2003 (Basombrio, 2004: 96).

Este enfoque de alta visibilidad ciertamente levantó algunas sospechas. Los oficiales superiores de la policía vieron el proceso como una estrategia política de los miembros del equipo de reforma para construir una base electoral que apoyara sus futuras actividades políticas. Ciertamente, el perfil de algunos de los miembros

9 Un importante estudio sobre policías comunitarias en América Latina reveló que una debilidad común en los programas estudiados era el desconocimiento y falta de información sobre las iniciativas entre los ciudadanos (Fruhling, 2004).

del equipo reformador resultaban irritantes para el gobierno de Toledo, lo que llevó a que finalmente se cancelara el programa de televisión presentado por Costa y Villarán debido a la hostilidad del presidente (y según se dice, también de su esposa) hacia Villarán.

Las protestas sociales y huelgas que amenazaron el orden público en este período representaron retos adicionales para el proceso de reforma. En el año 2001 se llevaron a cabo 1 826 protestas, 970 de ellas poco después de la toma de poder de Toledo, el 28 de julio. En el 2002 se organizaron 6 240 manifestaciones, 769 bloqueos de vías y 288 ocupaciones de edificios. Las confrontaciones con la policía durante estos eventos resultaron en la muerte de 5 civiles, mientras que 335 civiles y 270 oficiales de la policía fueron heridos (Basombrio y Costa, 2004: 228-229). Además de las protestas sociales, existían rumores de un resurgimiento de Sendero Luminoso, aunados a una constante presión por parte de los Estados Unidos por una mayor agresividad en los esfuerzos anti-narcóticos, incluyendo campañas de erradicación de cultivos de coca que históricamente han provocado conflictos sociales (Rosin y Youngers, 2005).

Estas prioridades operativas competían con el tiempo y la concentración que el ministro y su equipo podían invertir en la reforma. Adicionalmente, el malestar social obligó a aminorar el paso en los avances de la reforma, pues el equipo ministerial debió garantizar una respuesta eficiente de la policía ante las amenazas al orden público, las mismas que tenían un impacto directo tanto en los niveles de credibilidad de un gobierno que muchos pensaron que podía colapsar, como en la economía de Perú y sus relaciones diplomáticas.

El mal manejo de las protestas por parte del presidente se reflejó en el nivel de aceptación de su gobierno, que cayó en picada hasta aproximadamente un 10%. Al disminuir su popularidad, Toledo recurrió a una remodelación ministerial en un intento por aumentar su credibilidad. En junio del año

2002, Rospigliosi renunció a su cargo luego de que en medio de una huelga general y protestas violentas la policía fuera responsable de la muerte de dos personas. En este contexto, el viceministro Gino Costa fue promovido a ministro.

Durante el año 2002, Costa enfrentó resistencias a su liderazgo y a la reforma por parte del director general de la policía, el general Tisoc. Entre otras cosas, Tisoc exigió que todas las comunicaciones entre el ministro y la policía pasaran por él personalmente. A finales del 2002, sin informar a Costa, Tisoc convocó una reunión de la cúpula policial para definir la lista anual de jubilaciones y ascensos al rango de general, a pesar de que el protocolo dispone que la policía debe formular esta lista para luego ser consultada y aprobada por el ministro, quien posteriormente la presenta ante el presidente para su ratificación. A través de esta estrategia, Tisoc estaba afirmando la autonomía de la policía frente a cualquier mecanismo de control civil. Costa, junto con su equipo, desarrolló su propia lista, continuó el esfuerzo por disminuir la inflación de rangos en el cuerpo policial y realizó entrevistas personales para determinar los ascensos a la posición de general (irónicamente, la lista de Costa no difería mucho de la hecha por Tisoc, aunque sí contemplaba la jubilación de dos de sus aliados principales). En una reunión con el presidente Toledo, Costa explicó la situación y obtuvo el apoyo para su lista. Costa también pidió a Toledo designar un nuevo director general —un proceso que el presidente argumentó tomaría de uno a dos meses de trabajo—. Poco después la prensa reveló que Toledo había ofrecido —tras bastidorres— el cargo ministerial a una figura política de prominencia. En vista de la falta de apoyo del presidente, Costa presentó su renuncia el 27 de enero de 2003.

El sucesor de Costa, Alberto Sanabria —miembro del partido Perú Posible— se destacó principalmente por su inacción. En julio de 2003, Toledo volvió a nombrar a Rospigliosi como ministro, quien promovió a dos

generales identificados personalmente con el proceso de reforma, para ocupar los puestos de director general y presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Con su apoyo se lograron algunos avances en el segundo período de Rospigliosi que duró 10 meses. No obstante, los constantes cambios en el gabinete y una amplia especulación sobre la posibilidad de que el gobierno colapsara completamente dieron a los comandantes superiores de la policía la confianza necesaria para mantenerse a raya durante el proceso de reforma y “hacer tiempo” hasta el cambio de gobierno.

Una remodelación del gabinete en mayo de 2004 trajo consigo un nuevo ministro del partido Perú Posible, Javier Reategui, quien comenzó a dismantelar algunos aspectos de la reforma. El 15 de enero de 2005, Toledo nombró al director general de la PNP, el General Feliz Murazzo, como Ministro del Interior, cediendo finalmente a las presiones de la policía y abandonando por completo el control civil de la institución.

Algunas conclusiones sobre la complejidad y fragilidad de las reformas policiales

En este análisis de la reforma policial de Perú hemos resaltado tanto los impedimentos internos como los externos. En el ambiente externo, la debilidad gubernamental y la falta de apoyo presidencial emergen claramente como los puntos de quiebre del proceso. No obstante, otros aspectos externos que incidieron en la falta de apoyo presidencial fueron el perfil independiente del equipo de reforma, la falta de una negociación en la definición del plan de reforma y la ausencia de apoyo internacional. Entre los factores internos, el énfasis en llevar un proceso democrático permitió construir un apoyo importante, tanto de la ciudadanía como de los oficiales de bajo rango de la policía, aunque este apoyo no fue suficiente para compensar la falta de apoyo presidencial. Dado que la atención prestada a la corrupción atacaba profundos intereses par-

ticulares, situación que no podía ser superada sin el soporte político del gobierno, este probó ser el talón de Aquiles del proceso. Es preciso entonces plantearse la interrogante de si una mayor concentración en la mejora de la provisión de servicios en ciertas áreas —incluso a expensas de ignorar ciertas áreas de continua corrupción institucional— habría sido más beneficiosa desde un punto de vista político y habría ganado el apoyo presidencial y a su vez garantizado una mayor continuidad del equipo reformador dentro del ministerio. Esto obliga a plantear la pregunta hecha anteriormente: si una mejora en la provisión de los servicios habría sido posible sin atacar la desenfadada corrupción y el arraigado paternalismo de la PNP o si el intercambio implícito o explícito entre la mejora del servicio versus iniciativas anticorrupción no limitaría seriamente esfuerzos futuros para atacar la corrupción, dado que una postura de “no ver los defectos” implica no solo negligencia frente al problema, sino también complicidad.

La reforma en Perú produjo un aumento significativo en la aprobación pública de la institución policial, pero no tuvo un impacto significativo en la cantidad de delitos reportados. Las estadísticas delictuales en Perú son notablemente deficientes, pero datos arrojados por encuestas indican que no hubo un aumento significativo en los niveles de denuncia y tampoco revelan una percepción pública de mejora en los servicios policiales de las comisarías locales (Basombrio, 2004:114-113). Estos datos indican que la conciencia y apoyo ciudadano ante la reforma no se tradujeron en un cambio de las conductas de los individuos en su relación con la policía. Es razonable asumir que se requiere de mejoras concretas en la provisión de servicios policiales para producir cambios más profundos en las relaciones entre la policía y la comunidad.

Haciendo un balance, el análisis de la reforma en Perú no da como resultado una experiencia de éxito. Pero antes de juzgar la reforma como un fracaso, vale la pena reflexionar sobre los retos implícitos en la

medición de la efectividad de una reforma policial. Como señala Charles Call, este es un campo en el que proliferan las perspectivas sectoriales, cada una de las cuales tiene diferentes criterios para definir el éxito: la policía evalúa la reforma en relación a la reducción de los delitos; activistas de derechos humanos en relación a los logros en la erradicación del abuso y el fortalecimiento de la toma de responsabilidad por conductas de los oficiales; variados actores internacionales tienen prioridades que van desde el establecimiento del orden y la estabilidad política hasta establecer las bases para la democracia y el desarrollo económico (Call, cit. en Neild y Ziegler, 2002). Otras examinaciones de reformas policiales en el contexto de países en transición o en desarrollo han notado que los criterios de evaluación tienden a cambiar a través del tiempo: empiezan por un fuerte énfasis en la rendición de cuentas por conductas y ante autoridades civiles democráticas y cambian a una mayor atención a la provisión del servicio y la efectividad en mejorar los niveles de seguridad en el tiempo. (Gastrow y Shaw, 2001; Neild, 2002). Estudios comparativos internacionales sobre la policía recientemente han comenzado a establecer estándares normativos y medidas fundamentales de instituciones policiales democráticas que incluyen protección del sistema democrático, rendición de cuentas y transparencia estructural, provisión efectiva de los servicios, respeto a los derechos humanos y condiciones laborales decentes (Bruce y Neild, 2004).

A pesar de la trayectoria interrumpida de la reforma policial en Perú, consideramos posible que esta iniciativa haya tenido un impacto de largo aliento. Cabe resaltar que los logros alcanzados durante el proceso de reforma, a pesar de su corta duración, fueron publicitados y ofrecieron —ante la policía, la ciudadanía y analistas de Perú— una visión distinta del manejo y la forma de hacer políticas policiales. En todo caso, la reforma policial ha sido visibilizada como una posibilidad y ha mostrado que un manejo efectivo

puede producir resultados importantes y relativamente rápidos. Tal vez lo más importante es que ha quedado claro para los oficiales de la cúpula policial que la escritura está en la pared: la reforma ha venido para volver, lo que queda por verse es cuándo y bajo qué forma. □

Bibliografía

- Banco Mundial, 1997, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Seminario sobre Los Retos de la Violencia Delincuencial Urbana, Río de Janeiro, Marzo.
- Basombrio, Carlos, 2004, *Seguridad Ciudadana y Actuación del Estado; Análisis de tendencias de opinión pública*, Instituto de Defensa Legal (IDL), Lima.
- Bayley, David, 2001, *Democratizing the Police Abroad; What to Do and How to Do It*. U.S. Department of Justice, Washington DC.
- Bayley, David, 1993, *What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America*, Ponencia preparada para la Conferencia sobre Relaciones Civico-Militares en América Latina financiada por la Universidad Internacional de Florida. Washington DC, Octubre.
- Bruce, David y Rachel Neild, 2004, *The Police That We Want. A Handbook for Oversight of the Police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), Open Society Justice Initiative y Open Society Foundation for South Africa (OSF-SA), Johannesburg.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison, 2000, "Living in a More Violent World", en *Foreign Policy*, No. 118, Primavera, 58-72.
- Chevigny, Paul, 1995, *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, The New press, Nueva York.
- Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 2002, *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*, 22 de febrero, documento electrónico, http://www.pnp.gob.pe/especiales/docs/informe_reestructuracion.pdf
- Costa, Gino, 1995, "The United Nations and Reform of the Police in El Salvador", en *International Peacekeeping*, Vol. 2, No. 3, 365-390.
- Costa, Gino, 1999, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, San Salvador.
- Costa, Gino y Basombrio, Carlos, 2004, *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- Costa, Gino, Basombrio, Carlos, Huerta, Miguel y Villarán, Susana, 2004, *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden público*, Instituto de Defensa Legal (IDL), Lima.
- Costa, Gino, 2006, "Two Steps Forward, One and a Half Steps Back: Police Reform in Peru, 2001-2004", en *Civil Wars*, Vol. 8, No. 2, June 2006, 215-230.
- 1999, "La Policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja", en *Perspectivas*, Vol. 3, No. 1, 63-90.
- Fruhling, Hugo, 2004, *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, "editor", Inter-American Development Bank, Washintong DC.
- Gastrow, Peter y Mark Shaw, 2001, "In Search of Safety: Police Transformation and Public Responses in South Africa", en *Daedalus*, Vol. 130, No. 1 (Invierno), 259-275.
- Mawby, R. I., 1999, *Policing Across the World. Issues for the 21st Century*, "editor", University College London Press, Londres.
- McClintock, Michael, 1985, *The American Connection. State Terror And Popular Resistance In El Salvador*, 2da Edición. Zed Books, Londres.

- McClintock, Michael, 1992, *Instruments of Statecraft: US Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990*, Pantheon Books, New York.
- Neild, Rachel, 1999, *From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Security Debates*, Artículo escrito para el International Centre for Human Rights and Democratic Development (desde 2000, Rights and Democracy) Montréal, Canadá, Diciembre.
- Neild, Rachel, 2002, *Sustaining Police Reform in Central America*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washintong DC.
- Neild, Rachel y Melissa Ziegler, 2002, *From Peace to Governance; The International Community and Police Reform*, Washington Office on Latin America, Washintong DC.
- Organización Mundial de la Salud, 2002, *World Report on Violence and Health*, OMS, Ginebra.
- Palmieri, Gustavo, 2000, *Themes and Debates in Public Security; Criminal Investigations*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washintong DC.
- Youngers, Coletta y Rosin, Eileen, 2005, *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*, Lynne Rienner, Boulder y Londres.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer a los muchos oficiales de la policía y a todas las demás personas que han contribuido con su información y reflexiones en este proceso. Este artículo se nutre extensamente de los trabajos producidos por Gino Costa y otros colegas, particularmente Carlos Basombrío.