



Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina¹

Democratic Police Performance: Challenge of Public Safety in Latin America

María Eugenia Bonilla Ovallos²
Universidad Autónoma de Bucaramanga
Email: mbonilla566@unab.edu.co

Fecha de envío: 28 de octubre de 2015
Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2015

Resumen

El esquema de seguridad pública de un porcentaje importante de países latinoamericanos enfrenta, además de las problemáticas de seguridad y convivencia, el reto de la consolidación de un desempeño policial cuyas características sean coherentes y funcionales con los principios básicos del régimen democrático. El artículo aborda éste debate e identifica teóricamente las particularidades que debe poseer el desempeño policial para ser catalogado como democrático, al tiempo que promueve la reflexión en torno al déficit que éste presenta en América Latina.

Palabras clave: Policía, Desempeño Policial, Democracia, Seguridad Pública, América Latina.

Abstract

The scheme of public security in a significant percentage of Latin American countries, in addition to the problems of security and coexistence, the challenge of consolidating a police whose performance and functional characteristics are consistent with the basic principles of the democratic regime faces. The paper addresses this debate and theoretically identifies the characteristics that must have the police performance to be listed as democratic, while promoting reflection on the deficit it has in Latin America.

Keywords: Police, Police Performance, Democracy, Public Safety, Latin America.

¹ Este artículo está vinculado al Grupo de Investigación de Democracia Local, específicamente a la línea de investigación de Seguridad Ciudadana, del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

² Investigadora del IEP de la UNAB, Doctoranda en Procesos Políticos Contemporáneos de la USAL, España. Economista y Especialista en Administración de Empresas de la USTA, Colombia. mbonilla566@unab.edu.co

Introducción

La importancia de la policía dentro de la vida en sociedad radicó desde sus orígenes en tres necesidades: 1) garantizar condiciones de seguridad aceptables que permitieran a cada uno de sus miembros vivir en medio de escenarios de tranquilidad, mediante la represión y prevención de los delitos que afectaban a las personas y a las propiedades; 2) asegurar la obediencia de los ciudadanos frente a las regulaciones establecidas por los representantes inicialmente de la Ciudad-Estado y posteriormente del Estado-Nación y; 3) cumplir con la aplicación de las disposiciones dictadas por quienes detentaban el poder.

Desde entonces, ésta institución se ha constituido como necesaria, relevante y funcional para la conservación del Estado y, por ende, su desempeño se ha vinculado estrechamente con el régimen político y con la forma en que se ha obtenido, ejercido y mantenido el poder a lo largo del tiempo, dado que en cualquier Estado, democrático o no, la policía es la única institución con vocación generalista (Brodeur, 1994) y con carácter omnipresente (Nieto, 1976), cuyas actividades afectan de una forma u otra a todos los individuos de la sociedad en algún momento de su vida.

En consecuencia, si bien las funciones policiales no se han transformado profundamente desde los orígenes de la policía hasta la actualidad, sí lo han hecho las características del marco político que determina la forma en que dichas funciones se desarrollan en pos de alcanzar los objetivos propuestos. De manera que, en medio del panorama actual, caracterizado por “la tercera ola de la democratización” (Dahl, 2002), resulte indispensable garantizar que los estados democráticos cuenten con una policía democrática que promueva mejores niveles de seguridad y convivencia para la ciudadanía, pero que a su vez sea cuidadosa con las prácticas y los procedimientos que implementa en la concreción de dicho fin.

El actual artículo se centra en el debate teórico orientado a comprender ¿qué modelo de policía requiere la democracia? y ¿cuáles deben ser las características del desempeño de una institución policial coherente con los principios del sistema democrático y, por ende, favorable para su consolidación? Su pertinencia radica en que si bien, América Latina es la región del mundo más peligrosa y demanda acciones concretas que contribuyan a superar éste flagelo, no podemos olvidar, bajo ningún motivo, que mayores y mejores niveles de seguridad en democracia no pueden lograrse a cualquier costo.

El artículo se estructura en tres partes. En primer lugar, se describen las características que debe poseer un cuerpo policial en democracia. Posteriormente, se contextualiza el asunto de la policía en América Latina, enfatizando en los retos que ha presentado la conformación de una policía democrática en la región y finalmente se presentan algunas conclusiones al respecto.

Policía y democracia

Hablar de policía en democracia demanda la necesidad inicial de ahondar en el concepto de policía moderna, el cual tiene sus raíces en el modelo de policía anglosajón y surgió en 1829 en el Reino Unido, con la creación de la Policía Metropolitana de Londres, una organización profesional

fundamentada en los principios de Robert Peel (1829), considerado fundador del concepto de policía moderna y precursor de la policía de tipo comunitario (Chalom, Léonard, Vanderschueren & Vézina, 2001, p. 21). Este modelo, característico de los sistemas policiales occidentales, se instituyó en Europa y posteriormente se extendió a América, en un contexto político que obligaba a diluir los desórdenes sociales mediante estrategias alternativas a la represión, pues las prácticas autoritarias y abusivas que habían caracterizado su accionar, aunque eficientes en algunos casos, habían dejado de ser aplicables en un entorno en el cual los pilares democráticos se esgrimían con mayor fuerza.

De esta manera, la represión policial como mecanismo de control de problemas de seguridad y alteración del orden público dio paso a la instauración de un enfoque de prevención y trabajo comunitario que enfatizó en la no militarización y la no sectarización del accionar policial en el ejercicio de sus funciones. Esta nueva forma de enfrentar los desafíos planteados por la seguridad se instituyó como solución para proteger a la población y atender sus demandas, así como para lograr que ésta apoyase y legitimase la existencia del cuerpo policial (Clive, Reinke & Lévy, 1994).

En consecuencia, la acción policial ejercida por el patrullero de a pie (elemento clave del modelo de Peel), controlaría los desórdenes públicos y consolidaría un vínculo de acercamiento y cooperación entre policía y colectividad, necesario para cumplir sus funciones e incrementar la percepción ciudadana favorable en torno al desempeño eficiente y legítimo del régimen político en materia de seguridad. Lograr tal objetivo demandaría, entre otras cosas, la indiscutible necesidad de disminuir las acciones represivas y, por ende, controlar la medida, la intensidad y la regularidad con la que la policía hace uso de la fuerza, empleándola como último recurso y en contadas excepciones cuando la persuasión, el consejo y las advertencias no den resultado.

Además, legitimar la policía ante los ojos de la sociedad implicaría que ésta “antes que ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, permaneciera al servicio de la comunidad y tuviera como misión esencial garantizar la evolución normal de la misma” (Vignola, 1983, p.145), reconociendo que el policía es “en primer lugar y antes que todo, un miembro de la comunidad al cual se le paga para cautelar el bienestar de sus conciudadanos” (Chalom, Léonard, Vanderschueren & Vézina, 2001, p.21), de manera que debe configurarse como defensor de sus intereses y derechos y no como una fuente de violencia, agresión, intranquilidad y desestabilización al interior de la sociedad.

En consecuencia, la policía en democracia se configura como una institución pública proveedora del servicio de protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, el cual debe suministrarse “respetando y adecuando la actuación policial a la legalidad que enmarca esos mismos derechos y de la que se derivan el conjunto de las normas regulatorias de su accionar, lo cual significa que, en un estado democrático de derecho, esta actuación está regida, siempre y en todo momento, por el principio de legalidad” (Saín, 2003, p.3). De allí que deba operar en aras de cumplir con sus funciones, bajo esquemas que contribuyan a la profundización de los principios democráticos y, por ende, su accionar debe liberarse de falencias como la opresión, la desigualdad y la injusticia, tan característicos del desmesurado poder policial y el abrigo de impunidad conferido en otro tipo de regímenes.

Sin embargo, pese a tener claro el rol fundamental que desempeña la policía en un régimen democrático, es importante señalar que no es posible esgrimir, desde el punto de vista organizativo y funcional, un modelo único de policía en democracia (Oliva, 1994), dado que cada cuerpo policial deberá ajustarse a contextos políticos, sociales, culturales y económicos singulares y diversos. Por ello, tan solo es posible hablar de grandes rasgos definitorios de sistemas policiales en democracia (Couselo, 1999) que plantean cuestionamientos referentes a: ¿cuál es su función en éste tipo de régimen?, ¿a quién pertenecen?, ¿quién debe dirigirlos?, ¿cuándo y en qué medida deben emplearse?, ¿con qué procedimientos deben operar?, ¿a qué tipo de controles deben estar supeditados? (Loubet, 2012).

La misión principal de la policía en democracia debe estar orientada a controlar y prevenir la criminalidad y los desórdenes públicos, ante lo cual, la ausencia de estos flagelos probaría la eficiencia de su accionar, regido por un absoluto e imparcial servicio a la ley y a la no usurpación de los poderes del aparato judicial (Peel, 1829). A su vez, como hemos enfatizado anteriormente, dicha misión se encuentra vinculada con la forma en que el cuerpo policial cumple con sus funciones dentro de parámetros de respeto por la legalidad y la democracia, poniendo “menos atención en qué hace y por qué lo hace, y enfatizando más en el cómo lo hace, o cómo se hace policía o policiamiento” (Tudela, 2007:14).

De allí que Bayley (1985), otro influyente investigador de asuntos relacionados con la policía que avaló el modelo planteado por Peel (1829), indicara que la policía en democracia debe instituirse como un servicio público al ser una organización dirigida y financiada por la comunidad o por el Estado. De esta manera, su función de abolir la criminalidad, restablecer el orden público y aplicar la coerción física del Estado, debe fundamentarse en acciones altamente especializadas y profesionales que eviten la vulneración de los derechos humanos, sobre todo de aquellos que son exigibles para la actividad política que es el sello de la democracia. “La democracia no sólo requiere que la policía, la parte armada del brazo ejecutivo del estado, se restrinja a la ley sino también que ellos hagan un esfuerzo especial para salvaguardar actividades que son esenciales al ejercicio de la misma” (Bayley, 2001:13).

En este sentido, la participación ciudadanía que es un componente clave de la democracia, debe anclarse al modelo de prestación del servicio policial democrático, lo cual implica hacer de la cooperación y el trabajo conjunto (policía-sociedad civil) el común denominador de la construcción de mejores niveles de seguridad. Trabajar con y para la ciudadanía, promueve y garantiza el acatamiento voluntario de la ley, la probabilidad de disminuir el uso de la fuerza física y el respeto que la población profesa por el cuerpo policial. Así mismo, partiendo del reconocimiento de que en democracia la sociedad es el trípode de la policía, resulta indispensable que ésta se encuentre subordinada al control civil y que, en consecuencia, el componente comunitario sea prioridad tanto en la planeación y la ejecución de su servicio como en la rendición de cuentas que realice sobre sus acciones.

Además, tal como lo indicó Bayley (2001), es necesario que la policía en democracia este supervisada por mecanismos e instituciones de control variados e independientes, de orden interno y externo, que garanticen la transparencia en el ejercicio de sus funciones y disminuyan los incentivos de sus efectivos para actuar fuera de los parámetros de la ley (accountability), al tiempo que

reconozcan su responsabilidad sobre la calidad de la respuesta ofrecida a las demandas de los individuos y del colectivo social (responsiveness) que son su prioridad operacional. En consecuencia, los miembros de la policía en un régimen democrático deben hacerse responsables personal y directamente de los actos que en su ejercicio profesional lleven a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, los códigos y los reglamentos que rigen su profesión.

Respecto a este asunto, la definición de una doctrina policial democrática resulta esencial para garantizar que el accionar del cuerpo de seguridad se soporte en un código de deontología policial aceptable en términos del respeto a los derechos humanos, que no vulnere el libre y pacífico ejercicio de los mismos y que promueva la vocación de servicio público, profesional y democrático, en el cual los policías sean responsables por las infracciones que comenten al derecho, a la constitución y la ley y que, en consecuencia, deban responder ante las instancias de control y ante la comunidad por los efectos derivados de las estrategias que utilizan para cumplir con sus funciones (Rico, 1983; Rico y Salas, 1988; Tudela, 2007; Frühling, 2001).

Finalmente, es importante enfatizar en la necesaria desmilitarización de la policía en un sistema democrático. La importancia de este elemento radica en el hecho de que en democracia la policía encuentra su razón de ser en el servicio a la comunidad, soportado en una doctrina que promueve el uso limitado de la fuerza y la implementación de procesos de prevención y mediación que complementan sus acciones de control y persecución policial, lo cual resulta incompatible con la antagónica doctrina militar en la que prima el exterminio del enemigo, la lucha, el combate, la formación para la guerra y, en gran parte de los casos, los privilegios del fuero militar.

Los esfuerzos normativos, internos y externos, desarrollados para promover la consolidación de los principios elementales de un cuerpo policial coherente con los principios democráticos son bastos y necesarios, en medio de un escenario casi generalizado de Estados que se declaran democráticos. Por ello, diversas organizaciones intergubernamentales han diseñado normas que apuntan a tal fin, tras reconocer el papel determinante que la institución policial juega en la protección del Estado de Derecho y del régimen democrático³.

En términos generales dicha normatividad, que se esgrime como marco de referencia para el diseño de códigos de policía en diversos países del mundo que pretenden impulsar la conformación de cuerpos policiales democráticos, refuerza los principios enunciados anteriormente con el fin de promover el “Good Policing” o “buen policiamiento”, como es el caso de vincular a la policía con: el servicio a la comunidad; la protección de las personas; la responsabilidad; la integralidad, el profesionalismo; la asistencia a los ciudadanos por razones de cualquier índole; el respeto y la

³ Algunos ejemplos al respecto son el “*Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley*” y las “*Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley*”, diseñadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU); las “*Diez Normas Básicas de Derechos Humanos para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley*”, de Amnistía Internacional; la “*Declaración sobre la Policía*” y el “*Código Europeo de Ética de la Policía*” de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y lo establecido por el Community Relations Service (CRS) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos en relación con el Código de Policía Norteamericano.

protección de la dignidad humana; la defensa de los derechos humanos⁴; el uso limitado y excepcional de la fuerza⁵; el uso de armas de fuego como medida extrema⁶; el carácter confidencial de la información que manejan; la tolerancia cero frente a actos de tortura o penas crueles, inhumanas y degradantes; la garantía de la salud de las personas que están bajo su custodia; la lucha contra la corrupción institucional; la oposición total a la violación de la ley; la subordinación a la auditoría o el control externo por parte de la comunidad, la preservación de la vida humana y el acercamiento y el trabajo conjunto con la población.

Recapitulando lo anterior, es posible afirmar que en democracia la policía tiene el deber de garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública y el respeto de la ley y del orden social, mediante el combate y la prevención de la criminalidad y la delincuencia. Así mismo, es su deber asistir a la población en las necesidades de diversa índole (económica, social, familiar, personal) que le aquejen y que demanden atención inmediata. Para ello, su accionar debe ante todo proteger y respetar las libertades y los derechos fundamentales de los individuos consagrados constitucionalmente, respetando el derecho de cualquier persona a la vida, de manera que pueda mantener buenas relaciones con la población y apoyarse en su cooperación para cumplir de manera más eficiente su labor.

La policía en democracia debe estar dispuesta a proporcionar a los ciudadanos informaciones objetivas sobre sus actividades, sin desvelar por ello informaciones confidenciales. A su vez, debe estar “sujeta a doble escrutinio, es decir, no sólo se enmarca en mandatos legales y/o reglamentarios, sino que también en las normas que rigen los derechos y obligaciones de las personas y que resguardan su seguridad” (Tudela, 2007, p.19). Es precisamente ese componente de responsabilidad, control institucional y rendición de cuentas lo que la ancla al “buen gobierno” y determina su necesario compromiso y vocación social y política.

Así mismo, la policía en democracia, al ser concebida como servicio público que debe promover el “buen gobierno”, garantizado por la aplicación de un código de deontología policial, asume y está convencida de que la legitimidad social es clave en la función policial y, a consecuencia

⁴ “Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares” (ONU, 1979:152).

⁵ “Si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias, para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites” (ONU, 1979, p. 152).

⁶ “En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes” (ONU, 1979, p.153).

de aquello, considera y facilita la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de sus estrategias de acción.

Desde luego, lograr que la policía esté plenamente inserta en el sistema democrático demanda la necesidad de promover una formación policial soportada en contenidos de democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos, así como la promoción de una “doctrina civil (desmilitarización del servicio) que privilegie su rol junto a la ciudadanía, evitando actuaciones que la alejan de su misión fundamental y del respeto y promoción de los derechos humanos y civiles” (Tudela. 2007, p.19).

La policía en América Latina

En América Latina el Estado ha sido un actor fundamental en la generación de violencia (Cruz, 2010). A lo largo del siglo XX las fuerzas de seguridad participaron en la vida política de los países operando al servicio de la defensa de los intereses de la burguesía, convirtiéndose en garantes del mantenimiento del *statu quo* mediante la represión de movimientos sociales y ataques constantes a la población civil, la cual desde los años 20 comenzó a organizarse de manera insipiente para generar presión en torno a exigencias económicas, políticas, sociales y laborales que transformaran sus paupérrimas condiciones de vida y que posteriormente, encubó los ideales comunistas e hizo de la lucha armada un mecanismo de presión para lograr dichas reestructuraciones (Cruz, 2010; Dahl, 2002).

El surgimiento de la amenaza comunista justificó la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) auspiciada por Estados Unidos, la cual durante la segunda mitad de siglo XX profesionalizó a los policías y militares de la región en técnicas de contrainsurgencia y sirvió de sostén ideológico a las dictaduras latinoamericanas caracterizadas por una constante violación de derechos humanos. Esta política, que unificó las acciones represivas en la región mediante los denominados “Plan Cóndor” en Suramérica y “Operación Charlie” en Centroamérica, le asignó a los cuerpos de seguridad el rol principal de defender un modelo político y económico incompatible con el comunismo, mediante la opresión y la represión no solo de los insurgentes o rebeldes armados, sino también de todas aquellas personas que simpatizaban o propagaban ideas en contra del gobierno, o podría llegar a hacerlo.

En este sentido, la instauración de prolongados gobiernos militares o de democracias débiles en la región, que instrumentalizaron al cuerpo de seguridad para defenderse de las amenazas civiles, políticas o subversivas que se encontraban vigentes, explica el predominio de un modelo policial de corte represivo, militarizado, centralizado y politizado durante gran parte del siglo XX en América Latina. En consecuencia, las policías latinoamericanas no se instituyeron ante la sociedad como garantes y defensoras de sus derechos, sino como fuente de vulneración de los mismos, debido a que su desempeño se caracterizó por el uso desbordado de la fuerza, el abuso de autoridad, la corrupción, la arbitrariedad y la promoción de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales e infinidad de masacres que fueron cometidas “en total impunidad y en absoluta transgresión de las leyes más elementales de la convivencia humana” (Molina, 1998, p.65), como método de control político y social.

No obstante, en la década de los 90 esta región del mundo comenzó a experimentar un desafío mayúsculo, la transición hacia un modelo de policía en democracia⁷. “Reformar o reestructurar un cuerpo policial no es, ni ha sido nunca, tarea fácil. Históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis” (Casas, 2005, p.3).

La transición policial en América Latina, que implicaba superar la aguda crisis institucional caracterizada por el fuerte desprestigio y la poca legitimidad de las policías, estuvo auspiciada, según Frühling (2003), por la convergencia de tres factores claves: la tercera ola de democratización, las transformaciones experimentadas por el Estado y el deterioro de los índices de seguridad.

La tercera ola de democratización no solo removió a los militares del poder sino que además generó un cambio en el nuevo paradigma sobre el concepto de seguridad, vinculándola principalmente con los objetivos del Estado de Derecho y no solo con las necesidades de la seguridad nacional, la contención de la amenaza comunista o la protección arbitraria de los intereses de las elites.

Los regímenes democráticos permitieron expresar críticas frente a los abusos policiales que habían proliferado en los regímenes autoritarios anteriores, surgiendo así un significativo número de estudios que revelaron no sólo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los policías, sino también la falta de operancia del control administrativo interno de la conducta policial (Mesquita y Stella, 1998; Fuentes, 2000, 2004). De ésta manera el nuevo ambiente de democratización, debate y señalamiento, impulsó la transformación de los sistemas de justicia criminal, las reformas policiales y la aprobación de nuevas leyes y códigos penales en la región.

Por su parte, las transformaciones que experimentó el Estado en cuanto a su tamaño, procesos de descentralización, políticas de privatización y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, comenzaron a ser parte fundamental de la filosofía y la razón de ser del ejercicio administrativo, buscando implementar principios de administración empresarial a la gestión policial. “Las organizaciones públicas, enfatizaron cada vez más en la prestación de servicios al consumidor, la atención a los valores y expectativas del ciudadano, la evaluación de la calidad del servicio prestado y la integración y participación de los consumidores o ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las acciones de la organización” (Mesquita y Stella, 2001:17).

⁷ Con las reformas a los cuerpos de seguridad que se desarrollaron en Centroamérica en la década de los noventa, resultantes de los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala, se dio inicio a los procesos de reforma a la Policía en Latinoamérica. En términos generales éstas se han caracterizado por la desintegración de las antiguas instituciones y el surgimiento de nuevos organismos de seguridad en Centroamérica, las reformas parciales a las instituciones existentes en Colombia y Argentina y las iniciativas de Policía Comunitaria en Chile, Guatemala y Brasil.

De esta manera, el proceso de descentralización político administrativo tuvo un efecto importante sobre la policía, en la medida en que incentivó el desarrollo de planes y programas locales que buscaban solucionar las problemáticas existentes, a través del conocimiento y la plena conciencia sobre las especificidades del delito en cada unidad territorial y al mismo tiempo, dinamizó el fortalecimiento de las competencias de las autoridades locales y regionales en materia de seguridad ciudadana (Frühling, 2001, 2003, 2009).

Finalmente, el deterioro de los índices de seguridad aumentaron la demanda de los ciudadanos en torno a respuestas contundentes por parte de la autoridad pública y centraron la atención en el tema policial, estimulando la reflexión sobre el liderazgo que dicha institución debía asumir frente a la problemática y poniendo sobre la mesa la necesidad de desarrollar programas orientados a la prevención y vinculación del ciudadano en la superación de este flagelo.

En términos generales las reformas resaltaron la necesidad de establecer relaciones armónicas entre la sociedad civil y la policía, modificando sus criterios de formación de personal, incentivando una mayor profesionalización, estimulando su despolarización política e ideológica, mejorando los niveles de eficiencia y eficacia de su accionar, subordinándolas al control civil e impulsándolas a proceder bajo esquemas de respeto a los derechos civiles y humanos, a los principios democráticos y al orden constitucional. Así mismo, reconocieron al ciudadano como actor clave en la consolidación democrática de la institución y en la consecución de mejores niveles de seguridad (Mesquita y Stella, 2001; Casas, 2005; Frühling, 2001, 2003, 2009; Dammert & Bailey, 2005; Saín, 2010; Rico & Chinchilla, 2006; Dammert, & Malone, 2002).

Los nuevos modelos de prestación del servicio policial impulsados en América Latina, buscaron mejorar la imagen desprestigiada que la sociedad tenía sobre los cuerpos de policía y mitigar el concepto despectivo que se había arraigado en la ciudadana y que tendía hacer hincapié en su ineficiencia en el manejo y control del delito, así como en los procedimientos implementados por algunos de sus miembros, que muchas veces incurrían en violaciones y atropellos de los derechos de los ciudadanos o se veían envueltos en escándalos de corrupción.

Sin embargo, la historia pronto se encargó de demostrar, hasta cierto punto, la inutilidad de las reformas, dado que “de poco o nada sirvieron las garantías constitucionales de la libertad individual frente a la acción policial, pues el abuso de estas libertades y las reticencias de la reacción política hicieron pedazos el sueño de quienes creían que con un trozo de papel, especialmente si era constitucional, podían armarse barreras útiles frente a los intereses políticos de quienes ostentaban el poder y disponían de la policía (Nieto, 1976, p.59).

Tras los esfuerzos que se han realizado en la región para instaurar un cuerpo policial moderno y coherente con los principios democráticos, en la actualidad existe evidencia abundante en los medios de comunicación y en las denuncias interpuestas por ciudadanos y por diversas organizaciones nacionales e internacionales, de la persistencia de actos de corrupción, sobornos, ejecuciones extra-judiciales, abuso de autoridad, nexos con redes criminales y violaciones de derechos humanos por parte de miembros del cuerpo de seguridad en casi la totalidad de los países.

En consecuencia, “el Estado ha continuado jugando un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuye a reproducir y mantener sistemas de impunidad sino también, y sobre todo, porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población” (Cruz, 2010, p.70).

Actualmente, la policía continúa siendo una fuente importante de generación de violencia en América Latina a través de la violencia legal, ilegal y criminal que ejerce (Cruz, 2010). La evidencia existente en la región es tan amplia que resulta ingenuo argumentar que el problema se restringe a casos de corrupción aislados, por el contrario, pueden catalogarse como un problema estructural, pese a que el nivel de descomposición e incidencia sobre la violencia y la criminalidad no sea homogéneo en los diversos países (Cruz, 2010; Dammert & Bailey, 2005; Sain, 2010; Rico & Chinchilla, 2006; Dammert, & Malone, 2002).

Por un lado, espalpable actualmente en la región “la violencia legal” ejercida por los agentes de seguridad dentro de parámetros legales soportados en políticas públicas “manoduristas” o de “tolerancia cero” que han sido instauradas como estrategia principal de lucha contra la criminalidad en la región y han otorgado un mayor margen de discrecionalidad a las actuaciones policiales, ampliando los límites de la violencia legítima y, por ende, promoviendo y tolerando la vulneración de la integridad de ciudadanos y reclusos (Cruz, 2010).

Así mismo, existe clara evidencia de la “violencia ilegal” auspiciada por los cuerpos de seguridad que sobrepasan los marcos legales para la lucha contra el crimen, como es el caso de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por los agentes, la tortura implementada en el curso de las investigaciones, la existencia de grupos de limpieza social o escuadrones de la muerte integrados por policías y militares cuyo fin es eliminar delincuentes o adversarios políticos y personales⁸ y la colaboración con grupos constituidos por terceras personas que realizan labores de vigilancia y milicia. Estas acciones “en algunos países son tan generalizadas que su persistencia sugiere un patrón de tolerancia y permisividad dentro de las instituciones estatales que muchas veces puede alcanzar los niveles gubernamentales más altos⁹” (Cruz, 2010, p.77).

Finalmente, es posible en la actualidad vincular a los cuerpos de seguridad latinoamericanos con la “violencia criminal”, en la que policías hacen mal uso de su posición y autoridad dirigiendo, cometiendo y/o encubriendo actividades criminales e ilícitas, cuyo objetivo es obtener beneficios económicos. Dentro de este tipo de violencia pueden señalarse como ejemplo “las estructuras legales

⁸ “Estos grupos pese a no ser creados legalmente por instituciones estatales, son integrados –y, algunas veces, promovidos– por policías, militares y políticos, como una forma de llevar a cabo el trabajo sucio que las instituciones de seguridad pública no pueden hacer legalmente”. (Cruz, 2010, p.78). A lo largo del siglo XXI hay gran evidencia sobre este tipo de transgresiones. Donde más se ha reportado es en centroamérica, donde esta práctica se ha utilizado como instrumento de la lucha pandilleril. También en países como Colombia, Brasil y México se ha documentado la contribución de ciertas estructuras del Estado en la formación y desarrollo este tipo de grupos. Para profundizar al respecto revisar Cruz (2010), Cruz y Carranza (2005).

⁹ Según Cruz (2010) en Brasil, es donde más se han documentado estas prácticas, pero también hay evidencia de éstas en Colombia, México, Guatemala, Honduras y Argentina.

e ilegales que fueron creadas originalmente para combatir de manera extraordinaria el crimen o eliminar a opositores políticos y amenazas insurgentes, que luego degeneraron en mafias de crimen organizado tan violentas como los grupos criminales que combatían¹⁰” (Cruz, 2010, p. 80). No obstante, la violencia policial criminal incorpora un espectro de acciones mucho más amplio que va desde cualquier actividad de corrupción policial callejera hasta la dirigencia de redes de narcotráfico y sicariato¹¹.

La responsabilidad de los Estados en la reproducción de violencia sistémica ha influido considerablemente en el desempeño de estos regímenes y en la “pobre capacidad que han tenido de generar las condiciones necesarias para ofrecer una vida digna a la mayoría de los ciudadanos” (Martí, 2009, p.59). En consecuencia, la consolidación democrática se ha visto en parte obstaculizada por dicha causa y la instauración de un desempeño policial democrático continúa siendo una tarea pendiente en la región.

Promover la democratización en América Latina requiere, entre otras cosas, que los cuerpos policiales interioricen y proyecten en cada una de sus acciones, la persecución incansable por el respeto de los derechos ciudadanos, el bienestar de la sociedad y la ratificación de los fundamentos de la democracia. Sin duda avanzar en este sentido es un reto de todos los países en diversa medida. Para ello, es esencial el desarrollo de políticas públicas, modelos institucionales e instrumentos de gestión especializados (López y Frühling, 2008) que rompan con el rezago de arbitrariedad que a lo largo de la historia documentada ha caracterizado el desempeño de estos cuerpos de seguridad (Cruz, 2010; Dahl, 2002).

En consecuencia, el asunto policial es considerado un problema crítico en América Latina, puesto que la democracia continúa conviviendo con rezagos del legado autoritario y el retroceso que frente a las reformas ha significado la formulación de algunas políticas públicas, ha terminado por obstaculizar la adaptación y la cristalización de las estructuras, las normas y los valores democráticos al interior de la institución. Incluso, algunos cuestionan la desvinculación del servicio policial de la defensa de intereses políticos, considerando que “la policía vive bajo el engaño de aparentar la defensa del pueblo contra sus enemigos cuando de veras su objetivo fundamental es sujetar al pueblo para que no se alce contra el poder (...), el pueblo es perfectamente consciente de ello y nunca ha considerado a la Policía a su servicio, sino como a su enemigo (Nieto, 1976:55).

Es por ello que potencializar la democracia en América Latina, implica entre otras cosas, la existencia de una serie de características cuya presencia o ausencia permiten clasificar el desempeño policial como democrático, puesto que su accionar soportado en la interiorización y el arraigo de las normas, los ideales y los principios democráticos, son su garantía de protección frente a la violencia

¹⁰ Tal es el caso de los paramilitares en Colombia y de los Zetas en México.

¹¹ “Diversos estudios nacionales han señalado sobre las actividades criminales de algunas policías de la región. En Guatemala, al igual que en México, Honduras y El Salvador, altos oficiales de la policía aparecen repetidamente involucrados en los carteles de narcotráfico y en bandas de crimen organizado. En Venezuela, miembros de la Policía Metropolitana de Caracas han sido vinculados a bandas de secuestradores, impulsando la creación de una Comisión Nacional para la Reforma Policial. En Bolivia, entre 1982, año de la transición a la democracia, y 2007, 18 comandantes policiales han sido removidos de sus cargos por su vinculación con crímenes y encubrimientos. En Argentina, 20% de la población teme más a la policía que a los criminales” (Cruz, 2010:81).

arbitraria y las injusticias que del accionar policial se puedan derivar. Sobre todo si se tiene en cuenta que “las acciones de la policía están vinculadas con el desempeño del régimen, dado que ellas son el mostrador de cómo el Estado responde a los problemas cotidianos. La policía, no los diputados ni los alcaldes, son usualmente los primeros oficiales públicos a quienes la gente busca cuando los problemas de seguridad aparecen (Marenin, 1996) y por lo tanto, las percepciones de los ciudadanos sobre el trabajo policial son un componente importante en la legitimidad del régimen (Cruz, 2010).

Como bien señalan Bayley y Dammert (2006), el desempeño policial es vital en las democracias consolidadas, pero lo es aún más en las democracias emergentes en las cuales la legitimidad del sistema no está del todo establecida. Es por ello, que en América Latina, en donde la transición hacia la policía democrática es aún incompleta y deficiente, resulta indispensable que el cuerpo de seguridad supere la profunda desconfianza pública generada por décadas de represión y autoritarismo (Frühling, 2003) y se legitime ante la sociedad con miras a ser funcional para la consolidación de la democracia en esta región del mundo.

Conclusiones

Inminentemente los retos que enfrentan las democracias latinoamericanas resultan mayúsculos. Dentro de ellos, dar trámite efectivo a las innumerables demandas sociales en materia de seguridad y convivencia es un requisito indispensable para legitimar a los gobiernos, evaluar el desempeño institucional de quienes integran el sistema de seguridad pública e incidir en el bienestar social. Sin embargo, en democracia, el fin no puede justificar todos los medios. En consecuencia, la policía deben revisar sus prácticas y acciones con el fin de hacerlas coherentes con los principios intrínsecos de la democracia y favorecer la consolidación del régimen.

Ello implica que la policía opere bajo criterios ceñidos al orden democrático donde se minimice el efecto nocivo de la aplicación de la fuerza y la violencia, y se garantice la subordinación, la restricción y el control de su uso. Mejores niveles de seguridad no pueden garantizarse a cualquier costo, en un sistema democrático es indispensable que el cuerpo policial en su afán de mejorar el comportamiento de los indicadores no incurra en prácticas antidemocráticas, sino que por el contrario vele, defienda y garantice los derechos constitucionalmente reconocidos y actúe dentro del marco de la ley.

En democracia, la policía debe ser garante de los derechos ciudadanos, sin que ello desconozca que en ciertos momentos deba, en aras del bienestar colectivo, transgredir algunos intereses y derechos particulares. De allí la relevancia de “gobernar” el uso de la fuerza policial, evitando que el desempeño de la institución infrinja los principios fundamentales de la constitución, los derechos humanos y la democracia de manera recurrente, arbitraria, desigual, injusta y sesgada, estableciéndose como un obstáculo para la consolidación del régimen. Además, es indispensable que la policía no se preste para la defensa de intereses políticos ni construya la seguridad pública de manera conjunta con la institución militar, que opera bajo doctrinas distintas y en varios aspectos son absolutamente incompatibles, lo cual resulta contaminante con las prácticas usuales y la militarización de los cuerpos policiales que se establecieron y fueron fundamentales para soportar las estructuras de los regímenes autoritarios y dictatoriales.

Por tanto, el desempeño policial democrático requiere que la institución sea capaz de aumentar su efectividad en el control del delito y las contravenciones, a través del establecimiento de

buenas prácticas policiales caracterizadas por el respeto de los derechos humanos y constitucionales, así como por el cumplimiento de los códigos, normas y leyes que las regulan. De igual forma, la rendición de cuentas sobre sus acciones debe hacer parte de su cultura institucional y la transparencia con que opera debe sustentarse en la facilidad para acceder a la información, realizar denuncias y hacer seguimiento a los procesos por ellos instaurados. Finalmente, se hace indispensable que la policía goce de altos niveles de legitimidad, dado que al ser el ciudadano “el cliente” de la gestión policial, la percepción que éste tenga de ella es determinante en la evaluación de su desempeño. Todo ello, sin lugar a dudas representa un reto adicional para la seguridad pública en América Latina.

Concretar el objetivo de consolidar una policía democrática demanda en América Latina, entre otras cosas, la desvinculación total de las fuerzas militares de las competencias de la seguridad pública, fortalecer la profesionalización de los cuerpos policiales y reforzar los mecanismos de control internos y externos para que disminuyan su probabilidad de promover y/o tolerar malas prácticas policiales. Así mismo, replantear las estrategias políticas de los estados para garantizar mayores niveles de seguridad es esencial, en la medida en que el predominio de políticas de seguridad ciudadana “manoduristas” en la región ha resultado nocivo, puesto que ha establecido directrices para el accionar policial incompatibles con el concepto de seguridad en democracia, obstaculizado y en algunos casos revirtiendo, los propósitos de las reformas policiales impulsadas, lesionando la legitimidad de la policía, tolerando prácticas policiales que recurrentemente vulneran derechos constitucionales y ofreciendo resultados operativos incapaces de revertir la tendencia alcista de ciertos indicadores de seguridad.

Bibliografía

- Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Issues in International Crime. Recuperado en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>
- (1985). *Patterns of policing: A comparative internacional analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bailey, J. & Dammert, L. (2006). *Public security and police reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Brodeur, J.P. (1994). Police et coercition, *Revue Française de Sociologie*, 35, (3), 457-485.
- Casas, P. (2005). *Reformas y contrarreformas en la policía colombiana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Recuperado en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformasycontrarreformas.pdf>
- Clive, E.; Reinke, H. & Lévy, R. (1994). Police History, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, (17), 13-33.
- Chalom, M.; Léonard, L.; Vanderschueren, F. & Vézina, C. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Couselo, G. J. (1999). El papel de la policía en una sociedad democrática. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reís)*, (85), 199-220. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40184104>
- Cruz, J. M. & Carranza, M. (2005). *Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador*, en Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas. Guatemala: Magnaterra Editores.
- Cruz, J. M. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del Golpe en Honduras. *Revista Nueva Sociedad*, (226), 67-84.
- Dahl, R. (2002). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, Estado y Sociedad.
- Dammert, L. & Bailey, J. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, (1), 133-152. Recuperado en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>
- Dammert, L. & Malone, M. (2002). Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 42, (166), 283-305. Recuperado en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21929>
- Frühling, H. (2009). Research on policing in Latin America. Where do we go from here?. *Police Practice & Research. An International Journal*, 10, (5-6), 465-481.
- (2003). *Policia Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la

- Universidad de Chile. Recuperado en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf
- (2001). *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).
- Fuentes, Claudio. (2004). La inevitable mano dura: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política*, XXIV, (2), 3-28. Recuperado en: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v24n2/art01.pdf>
- (2000). *Denuncias por Violencia Policial en Chile*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- López, E. & Frühling, H. (2008). *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México: OTROMEXICO.
- Loubet, J. L. (2012). *De la polic et du contrôle social*. Paris: La Nuit surveillée.
- (1992). *La police. Approche socio-politique*. Paris: Montchrestien.
- Marenin, O. (1996). Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions. En *Policing Change, Changing Police. International Perspectives*, editado por O. Marenin. Nueva York: Garland Publishing.
- Martí, S. (2009). Los múltiples debates (y realidades) de la democracia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (85-86), 53-74.
- Mesquita, P. & Stella, A. (2001). *Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation*. Sao Paulo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1998). "Policiamiento Comunitario: A Experiencia en Sao Paulo". Sao Paulo, Núcleo de Estudos da Violencia da Universidade de Sao Paulo.
- Molina, A. L. (1998). La desaparición forzada de personas en América Latina. Recuperado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1841/6.pdf>
- Nieto, A. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de Administración Pública*, 81, 35-75.
- Oliva, J. (1994). Policía y democracia, *Revista Técnica del Ertzaina*, (9), 145-153.
- Peel, R. (1829). Principles of lam enforcement. Recuperado en: https://www.durham.police.uk/AboutUs/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf
- Rico, J.M. (1983). *Policía y Democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Rico, J. M. & Salas, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y delito*. Madrid.
- Rico, J. M. & Chinchilla, L. (2006). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Saín, M. F. (2010). *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- (2003). Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina. Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos. Recuperado de: [http://xa.yimg.com/kq/groups/21897551/86964068/name/Seguridad+y+democracia+Sa%C3%ADn+\(1\).pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/21897551/86964068/name/Seguridad+y+democracia+Sa%C3%ADn+(1).pdf)
- Tudela, P. (2007). Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas, 1-37. *Recuperado de:* <http://www.policia.gov.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>