

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA: UNA EXPERIENCIA DE INTERACCIÓN POSITIVA ENTRE POLICÍA Y SOCIEDAD CIVIL

Ernesto López Portillo
México

Antes que nada quiero agradecer esta invitación. Me da mucho gusto estar aquí, este ha sido un taller verdaderamente interesante. Hay una combinación de perspectivas sumamente atractivas para desarrollar cada uno de nuestros análisis; y quiero reconocer el esfuerzo reflejado en el trabajo de la Comisión Nacional para la Reforma Policial. Me interesó muchísimo el proceso desde que supe de él; incluso en mi columna en México, hablé sobre este proceso. Así es que estoy atento y lo estaré en el futuro a esta iniciativa que sin duda es extremadamente complicada.

Tengo que decir primero que el perfil que yo tengo es poco común. Fui varios años asesor del Fiscal General de la Nación en México y desde esa perspectiva tuve la posibilidad de trabajar cerca de la policía. He dado clases a la policía por 15 años y sólo hace 3 que soy responsable de una organización de la sociedad civil. En consecuencia, de alguna u otra manera estoy combinando, en mis perspectivas y en mi aproximación hacia el tema policial, lo extraído de la función pública, de la academia y de la sociedad civil. Hasta este momento debo decir que lo que más trabajo me ha costado, es entender a la sociedad civil.

Quiero añadir también que en términos generales, para condensarlo en una frase, lo que está tratando de hacer el Instituto a mi cargo en este proyecto es “promover la formalización de la informalidad”. Voy a regresar a esto más adelante; y lo segundo que debo decir, antes de iniciar, es que todo lo que yo referiré está en este momento en etapa experimental; en consecuencia, no son modelos consolidados, no son iniciativas consolidadas, estamos mostrando los instrumentos. Pero sí tenemos un conjunto de experiencias con la policía que parecen mostrar posibilidades importantes para trabajar a futuro con ella.

Represento a una organización de la sociedad civil que nació en julio de 2003 en la Ciudad de México, y cuya misión general es promover la Reforma Democrática de los Sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal, enclave de Derechos Humanos a través de procesos de incidencia en políticas públicas. Nosotros utilizamos la investigación teórica, empírica y los instrumentos técnicos, para crear procesos de incidencia en los aparatos de seguridad pública y justicia penal.

Un breve contexto

En México hay más o menos 1.600 instituciones policiales. Es un modelo altamente fragmentado, en términos de que hay una muy débil coordinación a nivel nacional. Hace 10 años se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública y ningún actor político, o policial, o de la sociedad civil, o académico, que pueda decir que el Sistema Nacional de Seguridad Pública haya tenido éxito en lo que se refiere a la coordinación de la policía.

Hemos tenido un crecimiento de recursos. Para que se den una idea, en lo que se refiere a los recursos federales para la seguridad pública, ha crecido 50 veces en 11 años la cantidad disponible. Sin embargo, no tenemos impactos evidentes de resultados. En lo que se refiere a delincuencia, el delito federal crece aproximadamente a un promedio de 6% anual; en lo que se refiere al temor, más del 80% de la población del país ha cambiado hábitos por la inseguridad; en lo que se refiere a violencia, particularmente asociada al narcotráfico, tenemos que de 2005 a la fecha ha habido 1.300 homicidios violentos relacionados con el narcotráfico, lo cual rebasa cualquier antecedente. Y en lo que se refiere a fortalecimiento institucional pues tampoco hay buenos resultados, y cuando menos, en lo que hace a confianza pública, 8 de 10 mexicanos confían poco a nada en las policías, en los fiscales, en los jueces y en las prisiones.

Hay una ausencia de políticas nacionales. Hemos acabado la revisión de este sexenio presidencial que termina y podemos decir que se ha caracterizado por la ausencia de una política pública nacional que permita organizar al país en una ruta común, con respecto a los temas de inseguridad, violencia y delincuencia, así sea al menos en cuanto a criterios fundamentales.

Y hay una relación policía/ciudadano generalmente basada en la desconfianza. Les decía que tenemos aproximadamente 8 de cada 10 mexicanos afirmando en encuestas telefónicas nacionales que confían poco o nada en la policía, aún cuando dicen confiar un poco más en las policías federales que son con las que generalmente no tienen contacto.

El Instituto lleva a cabo tres proyectos: Evaluación y Modernización de los Sistemas de Rendición de Cuentas de la Policía, que es del que hablaré. Violencia y Medios, mediante el cual estamos trabajando con los medios de comunicación; y Construcción de capacidades en sociedad civil, a través del cual transferimos experiencia y conocimiento técnico a otras organizaciones de sociedad civil y recibimos lo mismo de ellas.

Rendición de Cuentas

Esta expresión es una traducción inexacta del término *accountability*, que en su acepción original significa estar sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo ante alguien. Durante la primera etapa del proyecto la Rendición de Cuentas fue definida como un principio operativo que permite detectar, investigar, fiscalizar, medir, evaluar y en su caso juzgar conductas, sean buenas o malas, e imponer las consecuencias correspondientes, necesarias para que cada policía y la institución en su conjunto asimilen en la práctica las lecciones de su experiencia. En tal sentido, rendición de cuentas sólo en parte opera como mecanismo disciplinario y/o de premiación, ya que en su acepción más amplia implica sistemas dinámicos que permiten garantizar la coherencia entre el mandato y las prácticas institucionales por medio del aprendizaje para el desarrollo institucional. En este sentido, nuestra aproximación a *accountability* se referiría más a un esquema de gestión que se divide en los distintos subsistemas

de la institución policial. Nos acercamos más a la escuela que observa estos fenómenos desde perspectivas de *management*, de gerencia policial.

Nosotros estamos aplicando técnicas de investigación para evaluar procesos de la policía, no para evaluar a los agentes de la policía. Esto, cuando menos en México, representa un enfoque bastante innovador, en el sentido de que históricamente se ha evaluado a la policía a través de la evaluación de cada uno de los policías, sin tener capacidad, a través de estos modelos de evaluación e interpretación, de entender cómo trabajan los policías en su ambiente institucional.

Se han realizado cuatro aplicaciones experimentales del proyecto: en la Policía Municipal del Naucalpan, estado de México; en la Policía Estatal Preventiva del estado de Querétaro; en la Policía Municipal de Ciudad Juárez, en Chihuahua, al Norte del país; y en la Policía Ministerial en San Luis Potosí. Esta última (la Ministerial) es Policía de Investigación, las tres anteriores son policías preventivas.

En 2004 lanzamos un escrito a fiscales, a los que en México llamamos Secretarios de Seguridad Pública y a gobernadores, proponiendo la ejecución de este proyecto y hemos ido negociando con distintas instituciones policiales. Algunas vinieron a nosotros, en otros casos fuimos hacia ellas, en un proceso de negociación que hasta este momento ha permitido concretarlo en cuatro instituciones policiales.

El proyecto se acuerda entre el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y la Institución Policial anfitriona, la cual ofrece todas las facilidades para que los investigadores apliquen distintas técnicas de investigación. La clave para la confirmación del proyecto ha sido la construcción de confianza. A su vez, para esta construcción, la clave está en desarrollar la sensibilidad suficiente para identificar en la institución policial los incentivos de los tomadores de decisiones, y esto es un asunto extremadamente complejo. Para nosotros es un permanente reto equilibrar lo que significa el acercamiento a la policía para crear proyectos acompañados, donde el Instituto, a través de su proyecto ofrece herramientas para desarrollar una mejor capacidad de auto observación, y al mismo tiempo el Instituto debe mantener una distancia suficiente que permita garantizar su autonomía respecto a los intereses de la institución policial anfitriona. Esto, en sí mismo, es uno de los retos más importantes, porque se tiene que lograr un equilibrio que siempre puede estar en tensión, entre el acercamiento que genere la suficiente confianza y el distanciamiento que sirva para preservar la autonomía sin afectar esa confianza.

En ese sentido, para Insyde ha sido fundamental desarrollar esta sensibilidad para observar qué es lo que la policía hace y qué es lo que quiere hacer con su experiencia. El Instituto no impone una agenda a la institución policial, el Instituto no impone un proyecto a la institución policial; si tratara de hacerlo seguramente no podría, pero aún lográndolo el resultado inmediato sería, en nuestra lectura, la disminución de la confianza. En ese sentido, nosotros enviamos mensajes a la institución policial y desarrollamos actitudes que permiten ir generando un espacio de convergencia, en donde la agenda de la policía no representa un conflicto frente a la observación de actores externos.

Hace un momento, el expositor de Sudáfrica decía que la policía de Sudáfrica no toma muy en serio lo que los civiles puedan decir. Esto me parece que es un reto en cualquier contexto,

en cualquier nación, en cualquier cultura. En nuestro caso, vamos en un proceso que nos permita ser frente a la policía, interlocutores técnicos, válidos: es decir, llegar a un punto donde la policía nos considere como un sujeto con el que debe y puede dialogar para construir alternativas para el desarrollo institucional.

Ejemplos de resultados

No voy a detenerme en un proyecto en particular, voy a dar ejemplos y voy a seguir hablando del modelo general de intervención en la policía. Por ejemplo, en Naucalpan, uno de los resultados más interesantes que encontramos fue que la supervisión era formalmente prioritaria. Una de las áreas que en el discurso policial y en los documentos que nos presentaron parecía como una de las áreas más importantes, una vez que pudimos hacer el estudio nos dimos cuenta que era todo lo contrario, que la supervisión representaba un conjunto de prácticas institucionales que permitían una muy bien organizada simulación de dicha supervisión. Hicimos este análisis y recomendamos reformar integralmente el Sistema de Supervisión, lo cual se aceptó. En este momento el Instituto ha terminado de diseñar un nuevo sistema de indicadores básicos de desempeño para la supervisión de la Policía Municipal de Naucalpan. Esta es nuestra primera experiencia y desde nuestra perspectiva podemos decir que es una experiencia exitosa, porque no solamente significó que la policía aceptara ser evaluada, sino que además participó en la evaluación, aceptó las recomendaciones y en particular permitió y financió el proyecto para diseñar un nuevo esquema de indicadores con respecto a la función de supervisión.

El siguiente ejemplo es el caso de Querétaro. Con la Policía Estatal Preventiva de Querétaro se encontraron problemas en los sistemas de información; se aceptaron varias de nuestras recomendaciones que fueron relacionadas con el mejoramiento de estos sistemas, y en este momento el Instituto asignó un investigador en esa institución policial, quien ahora mismo desarrolla modelos junto con el personal del área de planeación.

Aquí debemos detenernos un momento para decir lo siguiente: a pesar de la crisis de la que hablé al principio en el contexto general, están emergiendo liderazgos en el ámbito policial, que están observando la posibilidad de revisar a fondo lo que se está haciendo y de generar con actores externos alternativas de desarrollo institucional. Esto está sucediendo al mismo tiempo que tenemos una alta crisis de inseguridad y violencia que genera enormes presiones políticas y sociales.

Es particularmente relevante que 3 de los 4 directores de las 4 policías con las que hemos estado trabajando, no provienen de una carrera policial, y sin embargo, se han insertado en instituciones policiales y han sido aceptados por las propias instituciones policiales. En consecuencia, se están construyendo perfiles de liderazgos, lo cual a nosotros nos ha recordado muchas veces aquella recomendación de David Bailey, acerca de la posibilidad de crear grupos informales de liderazgo policial reformista: es decir, crear diálogos informales permanentes con policías que puedan representar liderazgos reformistas y entrar a la formalidad. Estos diálogos, en la medida en que las circunstancias lo permitan, son diálogos de largo plazo, para crear confianza y de esa manera, construir juntos nuevas perspectivas. En el caso de Ciudad Juárez encontramos el desarrollo en ciernes de un sistema de medición de resultados y supervisión, en el marco de un contexto altamente conflictivo. Aquí estamos recomendando la formalización de un sistema transversal de supervisión, basado en el reconocimiento de los policías y en la acumulación de información para el aprendizaje.

Hay que decir que cada uno de los proyectos, en cada una de las aplicaciones en la primera etapa del proyecto, fue coordinado por un investigador distinto, con una formación profesional distinta. En el caso de Ciudad Juárez, el experimento y el informe fueron conducidos por una antropóloga social, en los dos casos anteriores fueron dos economistas, uno de ellos con formación de especialización de postgrado en Administración Pública, lo cual nos ha permitido hacer un proceso de experimentación que se asoma a distintos niveles de observación. En particular, podemos dividir estos niveles de observación en una evaluación de tipo objetivo y en una evaluación de tipo subjetivo. Voy a regresar a eso.

Los principales resultados confirman la existencia de dos planos en los sistemas de relación en las instituciones policiales: uno formal y otro informal. Cada uno de los estudios realizados presenta un enfoque más dirigido a uno de esos dos planos.

La experiencia derivada de los ejercicios realizados muestra evidencia que dan cuenta de aspectos que emergieron durante su realización y que sugieren revalorar los supuestos, el método y los procedimientos del proyecto; hasta este momento podemos decir que lo más difícil ha sido desarrollar una capacidad suficiente para interpretar la cultura policial, lo que algunos expertos llamarían “las reglas culturales de la policía”.

El proyecto nos ha obligado a ir desarrollando una sensibilidad distinta a aquella con la que lo iniciamos. Hemos luchado contra nuestros propios prejuicios, hemos tenido que ir superando las barreras de los propios métodos de investigación, debido a que los temas que surgen en las entrevistas con los policías, muchas veces son muy distintos a los temas prioritarios identificados en el diseño de la investigación.

Eso, en consecuencia, nos ha obligado a replantear en el proceso mismo del proyecto, varios de los ejes que le dieron origen. En este momento, si yo hubiera hecho esta presentación hace un mes, estaría hablando de los resultados de las aplicaciones, y ahora voy a hablar de lo que sigue en este proyecto, una vez que hemos llamado a un coordinador científico que ha ordenado la articulación de toda la experiencia en un modelo cuyos ejes fundamentales explicaré a continuación.

Retroalimentación es recepción y procesamiento de sugerencias, quejas y felicitaciones; recepción y procesamiento de denuncias por actos imputables a los agentes, aplicación de estímulos y sanciones y aprendizaje de experiencias.

En cuanto a procesos de control de primer nivel, hablamos de controles verticales y controles laterales.

Tenemos la certeza de que todos estos procesos siempre tienen lugar en la organización porque son necesarios para el funcionamiento de la misma. Gracias a estos elementos emergentes es posible conjeturar lo siguiente: que los procesos descritos pueden estar más o menos formalizados, que dichos procesos pueden tener lugar en escenarios más o menos visibles, y que los criterios para decidir y las consecuencias de la decisión pueden ser o no comunicadas hacia adentro o hacia afuera de la organización policial. En consecuencia, que la posibilidad de construir un modelo eficiente de rendición de cuentas depende, por tanto, del nivel de formalidad con el que se toman decisiones claves para el funcionamiento de la organización; de la visibilidad de los procesos de toma de estas decisiones y de la capacidad para comunicar estos procesos

y sus consecuencias, dentro y fuera de la propia organización. Por tales razones, Insyde ha iniciado un proceso de diagnóstico que se materializará en una segunda fase para el proyecto, que recogerá, por una parte, el aprendizaje generado hasta este punto y que proyectará, por la otra, un modelo de rendición de cuentas eficiente, que además pueda ser contrastable, replicable y objeto de control en cada una de sus fases.

Ha sido rediseñado con miras a agotar cuatro fases previas a su aplicación: una teórica diseñada para construir y contrastar los elementos constitutivos de un modelo ideal de rendición de cuentas para las organizaciones policiales, mensurable y replicable; una de desarrollo metodológico destinada a construir hipótesis, diseñar la investigación definiendo operacionalmente las variables y diseñar los procedimientos de recolección de datos; una destinada a la construcción de instrumentos de medición confiables y válidos, así como sus protocolos de aplicación, análisis e interpretación; y una destinada a la construcción de un modelo de análisis de resultados y presentación de reportes ejecutivos y científicos.

A la fecha se ha avanzado en la generación de algunas ideas que todavía están sujetas a discusión, y se presentan a continuación, como un avance preliminar que indica la orientación que ha tomado ahora el proyecto.

Planteamiento del problema: No existen criterios claros que permitan definir operacionalmente qué es o qué debe ser la rendición de cuentas en una organización policial. Ello impacta en la ausencia de criterios para su auto evaluación, cuantificación, calificación, y en consecuencia para hacerla exigible con un mecanismo de auto observación, control y aprendizaje de la institución.

Justificación: La rendición de cuentas es una condición *sine qua non* del proceso de democratización de la policía.

Objetivo: generar un modelo ideal, mensurable y replicable de rendición de cuentas para las organizaciones policiales, contra el cual se mida la realidad. Es lo que se llama un modelo contra fáctico.

Premisa teórica: en toda organización policial se toman decisiones sobre aspectos claves de la función que se expresan en procesos más o menos formalizados, más o menos visibles y más o menos difundidos al interior o hacia afuera de la organización.

El grado de formalidad e informalidad de estos procesos se relaciona con la discrecionalidad que los referentes que los norman dan a las autoridades que toman las decisiones.

En términos de un modelo ideal se puede conjeturar que a mayor informalidad, mayor discrecionalidad y por tanto menor posibilidad de escrutinio externo de los argumentos de la decisión

La formalidad sin embargo, no supone que las normas que fundan una decisión lo hacen teniendo como referente el marco constitucional de garantías. Lo anterior supone que la formalidad es condición necesaria pero no suficiente de la validez de estas normas; ello se consigue si y sólo si, las normas que fundamentan una decisión encuadran en la protección constitucional de los derechos de los involucrados en las decisiones.

Lo anterior permite decir que los procesos de toma de decisión pueden ser informales o formales, y en este último caso, válidos o inválidos.

Desde otra perspectiva, estos procesos informales o formales, válidos o inválidos, pueden situarse en algún punto dentro de un continuo teórico entre opacidad y transparencia; a mayor transparencia, mayor capacidad de escrutinio externo de las razones y consecuencias en la toma de decisiones; a mayor opacidad, menores posibilidades de escrutinio.

Hasta este punto puede decirse que un modelo de gestión formalizado, válido y transparente, permite un mejor control externo de los argumentos para decidir y para responsabilizar a quien decide, de las consecuencias de estas decisiones.

Finalmente, ocurre que las razones para decidir, así como las consecuencias que se derivan de tales decisiones, se divulgan de algún modo dentro de otro continuo teórico que en un polo reconoce formas de comunicación no deseables en una institución, porque están destinadas al ocultamiento de los argumentos válidos con miras a la persuasión del auditorio y en el otro polo formas deseables, porque representan información honesta y verosímil para el auditorio.

Con base en estas premisas teóricas se puede conjeturar que, idealmente, la rendición de cuentas depende de una gestión en la que las decisiones claves para el funcionamiento de la organización son formales, válidas, transparentes y divulgadas mediante un modelo de comunicación honesto y verosímil que para fines prácticos puede denominarse eficiente.

Las hipótesis de trabajo son las siguientes: rendición de cuentas si y sólo si procesos de toma de decisión formales y válidos, transparencia y comunicación eficiente.

En lo que se refiere al **diseño de investigación**, lo que se diseña es una sección cruzada simple, destinada a verificar de modo sucesivo la formalidad y validez de los procesos de decisión, la transparencia del modelo en su caso, la calidad de la comunicación de decisiones y las consecuencias. **Operacionalizando las variables** lo que se medirá es el grado de formalidad y validez, el grado de visibilidad de la toma de decisiones y la capacidad para argumentar interna y externamente las razones válidas para decidir y las consecuencias de las decisiones asumidas

Hasta este punto sólo es posible determinar que se requieren construir **los siguientes instrumentos:** un modelo ideal para medir las realidades: modelo de validez formal; una escala de transparencia de la gestión policial y una escala de comunicación eficiente de la policía.

Se ha definido hasta ahora que generaremos **dos tipos de reporte:** reportes ejecutivos dirigidos a las organizaciones policiales específicas en las que se realiza la investigación y reportes científicos destinados a generalizar la experiencia y a replicar el modelo. Vamos hacia la construcción y hacia la depuración del marco teórico, estamos avanzando en la instrumentación; estamos construyendo el modelo de análisis de los datos y estamos redactando la versión final del protocolo del proyecto.

Si bien todo esto tiene una dimensión particularmente teórica, debo decir que esto es producto de un proceso de interacción con la policía que nos ha permitido validar el conjunto del proyecto

a través de estos diálogos, que nosotros llamamos de interacción positiva, en donde luego de la construcción de confianza es posible derivar productos de los propios proyectos, que son resultado de la incorporación del propio conocimiento y experiencia de la policía.

Es importante decir que la metodología de la investigación incluye una evaluación cualitativa, lo que supone técnicas de recolección de información respecto a la experiencia, los valores, las necesidades de los propios policías. Particularmente en el Proyecto de Ciudad Juárez hubo una profunda reconstrucción de la primera aproximación con la que nosotros llegamos a la semana que hicimos entrevista con los agentes, debido a que la mayor parte de las mismas dieron cuenta de un conjunto de reglas y de procesos de cambio que no estaban retratados en ninguna regla de tipo formal. No estaban en las normas, no estaban en los programas de trabajo, no estaban en los informes de gestión.

Esta es una de las experiencias que nos ha dejado más calidad de información en cuanto a la necesidad de desarrollar y revisar los modelos de interpretación cualitativa de la información y de evaluación de investigación en términos cualitativos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PREVENCIÓN Y SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Lolita Aniyar de Castro
Venezuela

Empezar por el principio: inseguridad para quiénes

Las propuestas para enfrentar la inseguridad se ubican generalmente dentro de la corriente llamada criminología organizacional, funcional-positivista, orientada a proporcionar más elementos técnicos de lucha contra el crimen, que debates en relación con la sociedad y el sistema de Justicia Penal.

La criminología crítica, en cambio, cuestionando las definiciones mismas de la criminalidad, ha insistido en políticas más generales para paliar el mal que sufrían aquellos con los cuales se comprometió: los que no tienen poder. Desdeñó lo técnico y rechazó la expresión “seguridad”, la cual habíamos encontrado, en América Latina, vinculada a las políticas represivas de “Ley y Orden”, que servían de contención de la protesta social. Igualmente, “Seguridad” tenía ese desagradable aroma que recordaba momentos de oscuridad democrática, especialmente cuando se asoció a la expresión “Nacional”. El autoritarismo generalmente se sostiene en una propuesta de seguridad.

La criminología crítica puso en segundo lugar la lucha contra el crimen, porque ésta ha sido una conducta generalmente atribuida a las clases bajas. Por eso, y como contrainformación radical, se invirtió tanto esfuerzo en estudiar la delincuencia de las clases altas. Nuestra tendencia olvidó la trascendencia que tienen, especialmente para los que tienen menos recursos, los objetos que con tan gran esfuerzo adquieren para su modestísimo *confort*. Nos convertimos en una vanguardia intelectual, con un escaso contacto real con los pobres, lo que nos impedía conocer lo que piensan en relación a esto.

No observamos, pues, al principio, que la seguridad había dejado de ser un bien público, y se había convertido en privilegio de quienes podían pagarse una costosa policía privada. De esta manera, la inseguridad, y el sentimiento de inseguridad, se fueron prácticamente constituyendo en el dato definitorio de las clases medias; y más especialmente, de las bajas, con lo cual se acentuaba su histórica privación de ese pedazo de sociedad que siempre se les había negado. A esto se agrega que el *ghetto* de los pobres generalmente se extiende sobre los espacios urbanos más deteriorados en su equipamiento, favoreciendo la vulnerabilidad de sus habitantes a conductas dañinas para los bienes y derechos fundamentales.

La injerencia en la tarea política de algunos de los criminólogos críticos, tanto en Europa como en América Latina, permitió conocer que los más desprovistos, que no tienen otros espacios de esparcimiento y vida que los de su trabajo y su barrio, quieren que éstos sean pacíficos, que la violencia no los acose.

Hoy se acepta especialmente en su acepción de seguridad de los derechos (Baratta), y seguridad de los habitantes, como un reconocimiento a su referencia a la ciudadanía y a la igualdad; entendiéndose la importancia que el sentimiento de inseguridad tiene para la calidad de la vida.

La inseguridad: un ícono de estos tiempos

El miedo al delito es tan insistente como el miedo al fracaso oficial. Analizando su permanencia, más que su recurrencia, en la historia, vemos que las llamadas crisis de inseguridad, más que crisis, son construcciones políticas sobre una situación de inseguridad que es crónica en el medio urbano. Sin embargo, el sentimiento de inseguridad (más que la inseguridad en sí misma) se ha convertido en el ícono finisecular y del siglo que iniciamos

Al mismo tiempo, se ha considerado que la desilusión más importante de este período, apunta hacia las capacidades reales del sistema de Justicia Penal. Esto no es nuevo: los estudios sobre la cifra negra lo demostraban. Los abolicionistas nos hablaban, Hulsman el más enfático, no sólo de que no hay un “sistema” de Justicia Penal, sino de que la gente resuelve en la práctica la mayoría de los conflictos en terrenos diferentes al penal. El resultado de alguna de sus investigaciones sobre el por qué la gente **denunciaba**, le indicaba que había más razones administrativas (para que el seguro pague, por ejemplo) que aquellas que fundan el derecho a castigar por parte del Estado.

Democracia y gobernabilidad

La constatación de la ineficacia de la acción oficial en este campo, ha traído varias otras consecuencias interesantes: por una parte, la interrogante sobre la gobernabilidad. Aunque esta interrogante es relativamente reciente en el discurso político, no hay duda de que en toda democracia hay, por definición, un problema de gobernabilidad. La acción posible del Estado en materia preventiva, - hablamos de Políticas Sociales-, nunca es totalmente abarcante, totalmente satisfactoria, totalmente eficiente. A pesar de que, como se nos dice en los textos, toda acción del Estado influye de alguna manera en la creación o satisfacción de necesidades humanas y sociales (educación, *habitat*, salud, empleo, cultura), lo cierto es el Estado tiene debilidades fundamentales para la Prevención General. Y toda omisión del Estado puede contribuir a generar frustraciones, inequidad en la distribución de oportunidades.

El Estado nunca estará lo suficientemente cerca de la gente como para compartir y comprender sus vivencias, sus necesidades, sus aspiraciones, su cotidianidad, y hasta sus diversidades. Es decir, sus prioridades. Todo lo cual, está claro, es variable en los diferentes espacios sociales. Lo cierto es que, por muchas razones, el control se hace pluriagencial, especialmente aquel que se ha denominado “situacional” (modificar las condiciones del entorno y reducir las oportunidades o facilidades para la comisión de los hechos) y comienza a dejarse en manos de agencias más administrativas que jurisdiccionales. De control público, inclusive, hay una tendencia a su conversión a control privado (policía, vigilancia, cárceles privadas). Esto es especialmente

observable en los llamados “no lugares” (centros comerciales, por ejemplo), lugares donde hay mucha circulación de gente que no pertenece al lugar, donde la vigilancia es generalmente privada.

Esto ha hecho que algunos gobiernos utilicen la expresión “gobiernos visibles”, para referirse a ellos mismos. Hay la sensación de que el Estado globalizado ha perdido inclusive el monopolio de la violencia, y que las agencias privadas o administrativas han desbordado el principio de legalidad: ellas deciden qué -y cuándo y cómo- alguna conducta debe ser sometida a control⁵⁸.

En el terreno criminológico, esto ha generado varias cosas:

- Que el objetivo de la seguridad se haya convertido en un tema más importante que el de la Prevención (entendida ésta como se había venido exponiendo en épocas anteriores);
- Que se haya establecido una clara sobreposición de los conceptos de conducta delictiva y de inseguridad personal, involucrándose la colectividad de una manera más intensa y emocional en el asunto.
- Ha hecho pensar a la gente, bien que puede tomar justicia por mano propia; o que, -en el más inofensivo de los casos-, que debe corresponsabilizarse de las medidas de seguridad que le conciernen.
- Ha conducido a reducir la esfera de aplicación de los controles. De general se convierte en local, cada vez más en manos de agencias parroquiales o municipales⁵⁹.
- Aunque las últimas tesis de los críticos británicos resumibles en la frase “*take seriously crime*”, parecía apuntar a la delincuencia en general; la norteamericana de “la ventana rota”, -aquella de los espacios deteriorados de los que nadie se hace cargo-, parece ser la que más ha incidido en los nuevos modelos de control. Numerosos encuentros se han realizado, bajo la égida de las municipalidades, dedicados al control, básicamente, de las llamadas “incivilidades”, -lo que algunos códigos penales denominarían faltas o contravenciones, en todo caso infracciones menores-, con mayor insistencia que de los delitos graves.

Estamos viviendo el apogeo, tal vez sin darnos cuenta, de las nuevas tendencias y teorías para un control alternativo al del sistema penal, tal como los abolicionistas señalaron hace tiempo, y de varias formas de participación ciudadana, bien al margen, bien dentro del mismo sistema penal. Se hacen importantes la mediación, las conciliaciones y las compensaciones. Las alternativas a las penas privativas de la libertad se ponen de moda al interior de las reformas penales.

Aunque el Código Penal no desaparece, ni las agencias tradicionales referidas a lo punitivo tampoco, su función se hace cada vez más simbólica y la evolución se va haciendo en paralelo.

Nuevas formas de control

En algunos países del primer mundo, especialmente Estados Unidos y Canadá, se ha favorecido intensamente la investigación en materia organizacional.

Allí los modelos de control social han ido cambiando bajo el signo del pragmatismo. Se da prioridad a “los criterios que funcionan”.

Interesan menos las cuestiones morales que la efectividad de la acción. Qué resultados y en qué tiempo se obtienen. Es lo que algunos han llamado la “macdonaldización de la sociedad”⁶⁰.

Para esto se investigan los llamados “perfiles de riesgo”, que no han dejado atrás los eternos problemas de la exclusión y el estereotipo (clase social y etnia, por ejemplo); perfiles que, a su vez, no están exentos del riesgo de hacer predicciones dudosas con acciones preventivas o de vigilancia inaceptables⁶¹ para los Derechos Humanos, a la manera como lo hicieron las famosas tablas de predicción de los cónyuges Glueck. De nuevo, y con otro nombre, aparece el concepto de peligrosidad predelictual.

De alguna manera, como reacción mimética en el mundo globalizado, también los gobiernos latinoamericanos han querido regirse por esos objetivos. Está de moda pagar a precio de oro asesores que han tenido algún éxito, por ejemplo, en la Policía de Nueva York, o en Canadá.

Como este es y ha sido siempre un problema centralmente político, que aparece en todos los discursos y programas electorales, que abarrotan los medios de comunicación, y que presiona tanto a los gobernantes del Tercer Mundo, que no se acostumbran a hacer uso del conocimiento criminológico académico que se genera en sus territorios, no permite a las agencias públicas el tiempo necesario para hacer diagnósticos bien formulados, proyectos bien estructurados o evaluaciones de los mismos. Las evaluaciones y los ajustes suelen hacerse muy a *posteriori* y sobre la marcha de los acontecimientos.

En América Latina, hay razones para temer los desarrollos puramente teóricos, que no están basados en una realidad vivida, que a veces son utópicos, o simplemente copiados; y que, a pesar de las buenas intenciones, pueden derivar en perversiones provenientes de las especificidades de un marco cultural o social determinado.

La participación ciudadana

En el marco de la prevención del delito, la participación ciudadana parece tener hoy un rol fundamental y ha comprobado una cierta eficacia, aún cuando no es más que un aspecto de la necesaria concepción global de la Prevención, vinculada como está a la satisfacción de las necesidades de sobrevivencia, nutrición, crecimiento corporal y espiritual; y libertad ⁶². Esta eficacia parece verse sobre todo en la disminución del sentimiento de inseguridad.

Curiosamente, la presencia de los ciudadanos en la acción que tradicionalmente ha sido asignada al Estado, pertenece por igual a dos corrientes muy disímiles del pensamiento político.

La participación ciudadana es vista por algunos como derecho. Por los sectores oficiales, en cambio, como una forma de enriquecer sus relaciones públicas con las comunidades, cuando no como manera de legitimar la poca eficiencia con la que han cumplido su tarea legal.

La corriente democrática

De un lado, puede considerarse parte de una concepción avanzada de la democracia social, -la democracia participativa-, en la que los ciudadanos tienen algo propio que decir, y espacio para actuar directamente, de acuerdo a su particular concepción del mundo y sus intereses específicos, que son generalmente locales.

La participación ciudadana, pues, se considera parte de una nueva manera de hacer política. En esta concepción, desplegar la energía social es una forma de perfeccionar la democracia y de contradecir el paradigma burocrático weberiano.

Se da por descontado que se produce crecimiento cultural y político de los individuos cuando son llamados a colaborar con una gestión que usualmente es pública.

Pero todo no es perfecto en esta afirmación:

- Por una parte, hay una retórica participacionista que puede disolver su eficacia en virtud de las confusiones derivadas de la carencia de un análisis objetivo y metodológicamente preciso.
- La retórica participacionista produce una tendencia a la abstracción y a la utopía por lo que puede devenir en pura ideología. Y, de esta manera, se reduce la capacidad de satisfacer necesidades y aspiraciones reales.
- Igualmente, la participación puede tener un objetivo sustancialmente político (por ejemplo, dar la imagen de que el Estado pertenece a todos, de que la ciudadanía es total). Si eso es una pared para la distribución real del poder administrativo, entonces puede ser negativo. Otro riesgo es que se utilicen ciertas modalidades de participación, con la sola intención de reforzar o legitimar las instituciones propias de la democracia representativa, a través de algunos destellos de administración directa por parte de los gobernados
- Se ha constatado que generalmente hay una selección de los miembros de la colectividad que son llamados a participar, generalmente basada en su nivel de instrucción, capacidad de expresión, u otros elementos propios del estereotipo del buen ciudadano, de manera que puede producirse un proceso simultáneo de exclusión.

Es tarea de la criminología crítica rechazar enfáticamente todo lo que pueda haber en estos modelos del uso de la fuerza, aunque sea implícita; toda conminación violenta, toda amenaza o invasión de la privacidad, o "vigilantismo". Estos problemas parecen ser los nuevos frente a una realidad que pasa por encima de lo previsto en textos legales o académicos.

La corriente tecnocrática

El llamado a la participación es también parte del progresivo abandono de las responsabilidades tradicionales del Estado minimalista que es necesario para las políticas globalizadoras.

Consecuencia de la primacía del mercado, es que el Estado se circunscriba a básicas cuestiones estratégicas (seguridad nacional, ambiente, impuestos, legislación para la convivencia, -todo ello al margen del marco desregulado de la economía-), mientras hace un llamado a la autoayuda (*self help*) en otros ámbitos que habitualmente atendía la asistencia social⁶³.

La participación es también estratégica, como consecuencia de la quiebra económica del Estado Asistencial. La creciente escasez de recursos públicos, en casi todos los países, para satisfacer las necesidades colectivas, se traduce en el terreno de la seguridad ciudadana, -más gráfica y literalmente que en otras áreas-, en la frase del “sálvese quien pueda”.

Modalidades

La participación puede alcanzar diversos niveles:

- Simple colaboración con el Estado en algunos elementos secundarios de la tarea pública.
- Aporte de *inputs* por parte de los ciudadanos para un mejor conocimiento por parte del Estado de las demandas sociales. Aquí, entre otros modelos, podría incluirse el de Policía Comunitaria.
- Participación efectiva en la tarea central de prevención
- El nivel, más elevado, de toma de decisiones.

La participación es útil para conocer las aspiraciones y necesidades sociales de la coyuntura. Pero no hay que desdeñar dos peligros:

- El de “reducción” de esas necesidades y aspiraciones, por parte del Estado, quien va a juzgarlas con los parámetros de la lógica interna de la Administración. Ese peligro es mayor cuando en esa interpretación interfiere lo que pudiera llamarse “la lógica de las erogaciones”, incluida la disponibilidad de los funcionarios necesarios para armar el sistema⁶⁴; y
- que las tendencias represivas propias del pensamiento primitivo profundo de las comunidades, dirija una actitud populista de dejar hacer o dejar pasar.

Niveles elevados de participación:

Los Comités de Seguridad vecinales: una experiencia exitosa

En funciones de gobierno, tuvimos la ocasión de poner en funcionamiento un modelo de participación vecinal cuyos resultados dieron un 80% de seguridad y un porcentaje que se estimó aún mayor, del sentimiento de seguridad.

Por las razones antes expuestas, se seleccionaron prioritariamente sectores que se consideraron tradicionalmente desprotegidos, por carecer de mecanismos de seguridad privados, o por residir en lugares alejados de los centros populosos donde generalmente había presencia policial. En estos sectores había una queja permanente de inseguridad y desprotección frente a todo tipo de delitos convencionales. Se intentó, sin embargo, aplicar también el modelo en uno de los sectores de clase media alta, lo que permitiría hacer una comparación de medios, integrantes de Comités y resultados.

Los integrantes fueron seleccionados entre personas representativas de sectores ocupacionales del barrio respectivo, que tenían conocimiento de la zona y sus pobladores, experiencias útiles, respetabilidad y credibilidad entre los habitantes, y que estaban dispuestos a participar en forma voluntaria y no remunerada.

Se les dio una formación básica en materia de Derechos Humanos y de técnicas de mediación. Ambos elementos se consideraron indispensables.

Tenían a su alcance la posibilidad de contacto permanente con la policía, se instaló una caseta policial en cada zona y se les dotó de patrulla y aparatos manuales de radio.

La experiencia, escuchada de boca de sus participantes fue muy positiva. Se fue creando una conciencia de territorialidad, de autogobierno y de jurisdicción en ámbitos no originalmente previstos, como defensa de los Derechos Humanos, problemas de infraestructura en los barrios y asuntos vinculados a la salud. De esta manera, la “jurisdicción” se fue ampliando, y las acciones se autonomizaron.

Había una Coordinación de estos Comités que le hacían seguimiento a sus actuaciones y que estaban alerta ante cualquier posible desviación hacia actitudes incompatibles con el respeto a la privacidad y la dignidad de los vecinos. No se trataba de una tarea persecutoria, por el contrario, la intención era desburocratizar y autonomizar los Comités.

Se creó igualmente un Consejo Regional de Seguridad, integrado por los Prefectos, Universidad, organizaciones no gubernamentales, empresarios, iglesias y algunos elementos de las Fuerzas Armadas, presidido por la Gobernadora, con la finalidad de generar políticas globales de seguridad.

Tratándose de un Gobierno presidido por una criminóloga crítica, y gerenciado mayoritariamente por miembros del personal académico de la más importante Universidad Autónoma Pública Regional (Universidad del Zulia, en Maracaibo, Venezuela), no había riesgos de desviación autoritaria.

Por eso es importante mencionar que la calidad política de quienes dirigen estas iniciativas es la única garantía de que el modelo no se pervertirá.

Ventajas del modelo social del control participativo:

- Proporciona mayor sentimiento de seguridad
- Sustituye la desprestigiada policía motorizada
- Genera confianza en policías conocidos
- Sus integrantes ni son, ni parecen policías
- Son ellos quienes conocen a los integrantes del barrio
- Se intensifica el sentimiento de territorialidad.

Hay otros sistemas de participación, como el *neighborhood watch* o Vigilancia del vecindario, y el *Defendible Space*, o equipamiento del barrio para evitar las zonas anónimas o confusas que aparentemente no pertenecen a nadie y donde no hay control.

Debemos insistir en que ninguno de estos sistemas es totalmente efectivo, y que no es posible predecir sus resultados, además de que ellos mismos pueden resultar también ingobernables. A veces los defectos provienen de las zonas grises de las que habla Habermas para referirse a las élites del poder local, los partidos políticos, las organizaciones caritativas y religiosas, elementos del mundo académico, y otros grupos privados, que pueden tener estrategias y hasta valores diferentes a los oficialmente perseguidos, y que están siempre dispuestos a mediatizar las organizaciones comunitarias⁶⁵.

Todos estos sistemas tienen peligros: sistemas protectivos potencialmente muy graves, como cercas electrificadas y perros asesinos, el mencionado vigilantismo; la presunción de poder tomar justicia por mano propia, los linchamientos y los llamados *crime stoppers*, que en algunos países, como Estados Unidos, son estimulados y gratificados, cuando no se trata de un oficio lucrativo. Y, por supuesto, el peligro de politización de los núcleos sociales que a veces se convierten en obstáculo a las oportunidades, cuando no en amenaza a la disidencia.

El “poner a participar” tiene pasado. La aparición del Estado policial

Al rastrear la historia, podemos ver el auge y caída de los sistemas de participación, mejor dicho, de los llamados a la población para que ejecutara tareas que luego, en el tiempo, fue absorbiendo el Estado. Estos sistemas son más antiguos de lo que se supone. Es tal vez la forma más antigua de control social. En la Biblia se encuentran formas de justicia colectiva, como eran el Sanedrín y otros Consejos de Ancianos de la antigüedad, con la particularidad de que eran sistemas autogenerados, que sólo obedecían a sus propias normas. En Inglaterra del Rey Alfred existían los *thithing systems* que establecían la obligación de todo hombre mayor de 12 años de formar un grupo con 10 familias vecinas (*thything*) cuya responsabilidad colectiva era resguardar el orden y llevar a juicio a quienes cometían delitos, y de paso, cobraban los impuestos reales. Estos a su vez se asociaban en grupos de 100 (*hundredman*). En 1285 el Estatuto de Winchester establecía la obligación de abandonar el trabajo y perseguir al fugitivo.

Las reglas del nuevo Estado basado en un supuesto derecho a castigar generado en un contrato social, y todas las garantías del pensamiento clásico liberal para proteger a la clase burguesa en ascenso, trajeron, no sólo la codificación y un orden diferente, sino también la aparición de la policía profesional.

Es contra esa policía contra la que se va a insurgir con propuestas de presencia civil.

Niveles bajos de la participación: Modelo social-policial: la *Community Policing*

En el terreno de la prevención y el control del delito, la primera revolución institucional la produce la llamada *Community Policing*. Esta expresión abarca algo más que la de “Policía Comunitaria”. Significa también acción policial de la comunidad.

Esta es la primera revisión que hace la Policía de su eficacia y de su rol. Disminuye su papel autoritario y fundamentalmente represivo para convertirse en preventiva. Es una Policía que vive y comparte la vida de las comunidades, que conoce a sus miembros, que indaga sus prioridades, que trata de resolver sus conflictos antes de que se conviertan en hechos abiertamente delictivos, que es ayuda en momentos difíciles. Generalmente es más una Teoría Policiaca que

una Teoría Política de la Participación, y, por provenir del interior mismo de la institución, a menudo se encuentra allí un lenguaje típicamente policial.

Por ejemplo, entre los Diez Principios de la *Community Policing*, según Trojanovicz⁶⁶, a quien se le considera el padre de esta nueva concepción, encontramos la siguiente expresión: “Community Policing implica un nuevo contrato entre la Policía y los ciudadanos a quien sirve...” “esta nueva filosofía descansa en la creencia de que la gente, en la comunidad, merece influir (*an input*) en el proceso policial, a cambio de su participación y apoyo”.

En general, es una forma de cambiar la policía profesional, que está basada en normas rígidas de acción y de actividades sumariales; de sustituir la policía de patrulla, que sólo acudía para perseguir a los culpables en caso de ser llamada, por una policía más libre y creativa, más en contacto con la gente, que espera a escuchar sus prioridades antes de actuar, y que incorpora la colaboración de ésta en sus actividades propias. Para ello patrullan preferentemente de forma peatonal. Debe conseguir el apoyo de la comunidad, desarrollar vigilancia con participación de los vecinos, y entrenar a éstos para enfrentar situaciones de emergencia (evitar muertes, delitos, etc.). La policía asiste a las reuniones de la comunidad, es estimulada a comprometerse con las iniciativas de aquella. (Se supone que en una versión más desarrollada, ayuda a organizar la comunidad, a que obtenga poder, conozca sus derechos y sepa plantear sus reclamaciones).

La policía deja de ser reactiva para convertirse en proactiva, y sus agentes son más autónomos; es, en su interior, menos vertical o militarizada, por lo tanto, más democrática, y hay más confianza en los niveles bajos de la misma, de manera que se la considera una nueva generación de policías. Su autonomía y poder de decisión sin duda genera riesgos. Es una policía bien pagada, para la que en algunos Estados de los EEUU a veces se exige educación superior⁶⁷. Es la única agencia de control social abierta las 24 horas, y durante los 7 días de la semana, que tratará de impulsar cambios, que no intentará dar órdenes a la comunidad desde su exterior, y que trabajará en forma descentralizada.

Con todas esas características, el modelo ofrece más probabilidades de mejorar la calidad de vida, de aumentar el nivel de seguridad ciudadana, y de disminuir el miedo al delito. Como ventaja, se anota su potencialidad de borrar la tradicional desconfianza que siente la comunidad por la policía, la que, no sin razones que los criminólogos críticos conocemos bien, es a veces más temida que la delincuencia⁶⁸.

En algunos países, se generaliza esta nueva figura con el nombre de “policía de proximidad”. Se la conoce como policía de barrio. Así que, como beneficio adicional, al ser asignada en forma más permanente a una zona específica, la acción policial tiene la potencialidad de extender la colaboración con otras esferas de la vida ciudadana (puede proveer servicios médicos o sociales de emergencia: enfermos, adolescentes fugitivos, intoxicados, ancianos; ayuda en caso de accidentes, y hasta en el mejoramiento de los barrios); interviene en casos de violencia doméstica, resuelve disputas, por ejemplo, entre inquilinos y propietarios, controla el tráfico, investiga automóviles abandonados, a las personas amenazantes, ayuda a las víctimas de violación, etc.) y protege las asambleas legales.

Para ello deben mantener contacto permanente, y colaboración con las diferentes asociaciones de vecinos, comerciantes, servicios sociales, sanitarios, etc., para poder abordar los problemas desde un punto de vista interdisciplinario aportando soluciones integrales y duraderas.

El origen de la Policía Comunitaria en USA, parece haber estado, al menos eso dicen ellos, en la necesidad de acercarse a las minorías, que tenían quejas de abusos policiales, de no ser escuchados, o de una aplicación desigual de la Ley.

En realidad fue una solución oportunista, pues se trataba de evitar alzamientos de estas minorías que ya se habían expresado violentamente en algunas ciudades. Posteriormente se dieron cuenta de que la policía sola no era capaz de contener la delincuencia, que necesitaba del apoyo de la comunidad; que les convenía escuchar las denuncias sobre policía corrupta, a la vez que analizar las expectativas y propuestas comunitarias.

En todo caso, el modelo de la policía comunitaria, aunque es sin duda un avance sobre el modelo profesional, y reposa sobre un cierto grado de participación, no representa aún un modelo totalmente social, y su éxito dependerá de la formación y remuneración de los agentes policiales; así como del grado de penetración en ellos, y en los jefes de departamentos policiales, de la cultura corporativa que tan bien ha descrito Zaffaroni.

Anotemos también que los límites entre la Policía Comunitaria y la comunidad actuando como policía, son difusos y movedizos. A veces puede ser acción policial de la comunidad. Nosotros participamos de la puesta en marcha de un modelo basado en los Comités de Seguridad Vecinales, en los cuales había una estación policial en el vecindario, tenían medios rápidos de comunicación y los vecinos opinaban sobre las acciones a seguir. La misma comunidad identificaba y priorizaba sus problemas, por lo que los objetivos y el liderazgo debían ser compartidos. Su límite: los Derechos Humanos, para entender los cuales recibían capacitación.

Algunos modelos de Community Policing, como el de Wicoff⁶⁹, aparentemente similares, privilegian el patrullaje a pie, el encuentro periódico entre policías y vecinos, y la coordinación del *neighborhood watch*. En éste se trata de "encuentros" y de "coordinación", no de interacción. Inclusive se habla de la formación de ciudadanos-policías. Obsérvese que, en los Comités de Seguridad Vecinales, no se trataba de dar funciones policiales a los vecinos, con el grave peligro que ello representa para las garantías individuales. Más bien de conformar grupos de alerta y protección de sus bienes y espacios cotidianos. Por cierto, aquellos Comités no eran la única instancia de participación en la Prevención. Mientras éstos eran sistemas muy locales, existían también Comités Regionales de Seguridad, de amplia representatividad social, en el más alto nivel de Gobierno, así como centros de atención a la violencia familiar asignados a la llamada Casa de la Mujer.

Problemas de este sistema son los siguientes:

- Da más importancia a la pequeña delincuencia.
- Es más efectiva en eliminar el sentimiento de inseguridad que la inseguridad misma.
- Puede orientarse más al control de las actitudes o personalidades que al de los hechos.

De la Community Policing se evolucionará hacia sistemas donde el nivel social de participación es más intenso.

Sólo un sistema de gobierno controlador de estos controles, y perfectamente democrático, puede poner límites precisos y cuidar que se observen.

La Policía Comunitaria en América Latina

Digamos que la moda que tiene en América Latina la reforma del sistema penal, es producto de presiones de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que dan fondos, -por supuesto en calidad de préstamo-, para la “modernización” de estos sistemas, así como becas para la formación de especialistas; o envían expertos, asegurando así el traslado de modelos y de la *Criminal Justice* norteamericana, completando así la aceptación del *american way of life* que comenzó con la música, el vestuario, la alimentación, el entretenimiento, los valores y las noticias internacionales. No sólo se trata del modelo de Policía Comunitaria, y de las cárceles privatizadas, sino también de los nuevos Códigos Procesales Penales que establecen políticas procesales como la negociación de las sentencias, los acuerdos reparatorios, el proceso acusatorio, el principio de oportunidad, los escabinos, los juicios orales y la inmediatez procesal⁷⁰.

Aunque no hay duda de que muchos de estos elementos son profundamente democráticos, y algunos acortan los inacabables procesos de la tradición institucional hispánica, hay otros de una gran pragmatidad. El problema sigue siendo el modelo externo, calcado, sin conocimiento de los intereses, o de los recursos para ponerlos en práctica y mantenerlos en el tiempo, o de las características de los países de la región.

Aunque se opone a la manera tradicional de encarar los problemas de seguridad (reformas penales, incrementos de las penas, rebaja de la imputabilidad), en América Latina hay características propias que impiden que este modelo funcione bien. No hay tradición asociativa; su cultura es represiva; su historia es la de modelos militarizados y autoritarios que pueden convertir ese paradigma en una extensión del control estatal, con sus defectos de selectividad; la violencia en los barrios se ha incrementado; hay escasez de recursos; la policía suele ser muy mal retribuida lo que favorece la corrupción y la falta de autoestima y preparación.

En todo caso, estas políticas importadas, favorecen un mantel bien puesto para el festín globalizante y la facilitación de las actividades transnacionales.

citas

58 Ver, sobre estas consecuencias, René Van SWAANINGEN, en “Controle do crime no seculo XXI”; Revista Brasileira de Ciências Criminais, Órgano del Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, año 11, enero-marzo del 2003, quien se refiere más ampliamente a estos nuevos modelos de control.

59 Ver Ibid.

60 RITZER, 1996, cit. por René Van SWAANINGEN, ob cit.

61 Ibid.

62 Ver Aniyar de Castro, L.: La Nueva Criminología y lo Criminalizable: en Capítulo Criminológico No 15, 1987, órgano del Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro de la Universidad del Zulia.

63 Ver las discusiones sobre globalización y localización, en ANDERSON, 1989; FIJNAUT, 1993; WALKER, 1993; SOUTH, 1994; SHEPTYKI, 1995, cit. por Crawford A, en THE LOCAL GOVERNANCE OF CRIME, Clarendo Press, Oxford, 1997, pp. 29 y ss.

64 Sobre estas cosas, ver planteamientos e investigaciones de GASPARI, Innocenzo; DENTE, Bruno; INCERTI, Monica y SAMEK, Emili, en Partecipazione Popolare e Gestione della Città, Conferencia Mayor de Alcaldes tenida en Caracas en 1982 y publicada por Franco Angeli Editori.

65 Citado por CRAWFORD, ob.cit., p. 4.

66 TROJANOWICZ, Robert; KAPPELER, Victor; GAINES, Larry; BOUQUEROUX, Bonnie: Community Policing. A Contemporary Perspective, Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1998, 2nd ed. (pp. xi, xii).

67 En Milwaukee se inician con 31.000 dólares al año de salario.

68 Según algunos autores, esta desconfianza es mayor en las clases media y alta que en las bajas. No tenemos cifras comparativas de los diversos contextos nacionales. En América Latina, la constante intervención de los organismos de Derechos Humanos ha influido para hacer evidente los atropellos y abusos policiales, y aunque las clases medias y altas no suelen ser las víctimas de estos, hay una clara conciencia del peligro que una mala policía representa. Una investigación hecha por nosotros hace unos años, demostró que la gente de estas clases temía menos que las de las clases bajas pasar por donde se estaban produciendo los llamados “operativos policiales” (generalmente redadas basadas en las leyes peligrosistas), ya que estos privilegiaban como víctimas a la gente pobre y sin trabajo, y de apariencia desaliñada.

69 WICOFF, M.A.: Ver página web de Partnership Against Violence.

70 Ver sobre todo esto, CHINCHILLA y RICO.

LA ASISTENCIA A LA VÍCTIMA POR PARTE DE LA POLICÍA

María Josefina Ferrer C.
Venezuela

1. El problema de la asistencia a la víctima por parte de la policía

Desde hace aproximadamente unas tres décadas, el interés por la víctima del delito y del abuso del poder y su papel dentro de la sociedad y del Sistema de Administración de Justicia (SAJ) se convirtió en un foco de atención creciente en muchos países. Desde entonces, en muchas jurisdicciones se ha venido trabajando para lograr que las necesidades de las víctimas se conviertan en derechos y que esos derechos puedan ser garantizados a través de políticas y prácticas adecuadas. El Sistema Internacional de Derechos Humanos y varios Sistemas Regionales reconocen a la víctima el derecho a ser resarcidos por sus inconvenientes y sufrimientos; de allí que varios de ellos hayan aprobado pautas mínimas de actuación en el tratamiento de la recuperación de la víctima⁷¹, para aumentar la confianza de éstas en el SAJ, tanto nacional como internacional, y en las respuestas a sus necesidades, cuando ellas decidan invocarlos o solicitar algún tipo de apoyo.

Venezuela no ha sido la excepción. De allí que desde 1998, nuestra legislación procesal penal nacional también reconoce a la víctima del delito y de violación de derechos humanos, derechos concretos dentro del SAJ, los cuales adquirieron rango constitucional en 1999. Los operarios del Sistema referido deben garantizar estos derechos durante el proceso; unos, velando por sus intereses (Ministerio Público); otros, garantizándolos (Jueces) y específicamente la Policía y otros auxiliares de justicia, facilitando la participación en tal Sistema. En general, todos los funcionarios están en la obligación de brindarles un trato digno y respetuoso, ya que su protección y reparación del daño que le ha sido causado son objetivos del proceso penal.

Cuando hablamos de víctimas, nos referimos a las personas naturales o jurídicas, individuales o colectivas, que directa o indirectamente hayan sufrido algún daño o menoscabo de sus derechos a causa de un delito convencional, contra los derechos humanos o de alguna violación de derechos humanos. Esta es una definición amplia de víctima y es, en términos generales, la que adopta nuestra legislación y la que nos indica la ONU⁷².

La realidad nos muestra que ni siquiera las políticas públicas más efectivas para reducir las tasas delictivas permitirán su eliminación total, de allí que siempre será necesario brindar asistencia a las víctimas para que se recuperen de sus pérdidas, apoyarlas en la superación de

sus traumas y asegurarles el respeto de sus intereses por parte de los operarios del SAJ y de la sociedad. Por otra parte, nuestra cultura es muy rica en casos, pero muy pobre en respuestas adecuadas, respetuosas y ciertas para las víctimas. Es por eso necesario minimizar los inconvenientes y daños que pudieran derivarse de su necesidad de encontrar asistencia, luego de su victimización primaria (derivada del delito o del abuso del poder), con la idea de evitarle una victimización secundaria (la que se deriva de la falta de apoyo a sus necesidades provenientes de la primera). La victimización entonces, es un proceso de padecimiento derivado del delito o del abuso del poder que abarca desde las consecuencias dañinas derivadas del hecho victimizante hasta las generadas por la ausencia de respuestas acertadas por parte de la sociedad, familia, amigos e instituciones. Según Birckbeck⁷³, la victimización es sinónimo de daño.

Estos daños no se limitan a lo que establece la ley penal sustantiva, van mucho más allá. Es por eso muy importante que por una parte, la sociedad en general se organice para ofrecer respuestas a las necesidades y sufrimientos de las víctimas, que son de variada naturaleza; y, por la otra, que dentro del SAJ, sea posible que la participación de la víctima en el proceso penal, la cual puede ser de diferentes maneras (denunciante, testigo, querellante, demandante o simplemente como víctima), le permita finalmente satisfacer sus necesidades vinculadas a la justicia. Cada papel que decida asumir la víctima le da diferentes potestades de participación dentro del proceso y, con ello, posibilidades distintas de obtener respuestas, por lo que los operarios del Sistema deben estar conscientes de los derechos de las víctimas dentro del proceso para encontrar canales apropiados para aplicar las reformas en legislación logradas en esta área, como una instancia que también pertenece a la víctima.

En otras palabras, los servicios de la justicia deben funcionar también para la víctima: *apoyo, protección, información y reparación* debe estar disponibles para ella, tal como lo reconoce la ley; además, porque a pesar de que desde el iluminismo la utilización del SAJ ha sido la respuesta de justicia pública socialmente aceptada para la victimización en la mayoría de los países occidentales, tal respuesta ha sido frecuentemente vista como inapropiada e incluso dañina desde el punto de vista de la víctima, pues priorizó la aprehensión y el castigo del delincuente por sobre las necesidades de la víctima en concreto. Este papel de trabajo pretende recalcar la importancia de aumentar nuestro nivel de conciencia sobre la asistencia a la víctima por parte de los operarios de justicia, a fin de lograr una acción real en esta área para que puedan ser apoyadas en su recuperación. Específicamente reflexionaremos sobre el papel de la Policía en esta materia, pues creemos que cooperar con la administración de justicia puede ser una experiencia positiva para la víctima.

La Policía, en la mayoría de los países, constituye la puerta de entrada más común al SAJ; es una institución que está presente en las comunidades, a través de las llamadas “zonas policiales” y funciona las 24 horas del día, de allí que muchas de las víctimas que deciden denunciar utilizan esta vía. En Venezuela, desde 1998, se reconoce al Ministerio Público (MP) como el titular de la acción penal; desde entonces, muchas de las denuncias se realizan ante esta institución, sin embargo, aún la policía sigue siendo un importante punto de referencia o primer contacto en caso de delitos comunes; aunque, luego, ellos remitan el caso al MP, como es su obligación legal. En los casos de abuso de autoridad por parte de los agentes de seguridad del Estado, entre los cuales están los cuerpos policiales, el MP creó Fiscalías con competencia especial en derechos fundamentales y en estas instancias se observa un incremento en la denuncia de este tipo de sucesos durante los últimos años.

La primera interacción entre la víctima y la policía es crucial para la recuperación y posterior actuación de la víctima. Incluso, en muchas jurisdicciones se hace énfasis en la importancia de las respuestas de la policía a la víctima, en virtud de que en la mayoría de los casos, el autor del delito no es capturado, por ello la única esperanza para la asistencia a la víctima desde el Sistema de Justicia Penal, es la instancia policial.

Se puede entender por asistencia ofrecer *socorro, favor, ayuda* a una persona que se encuentra en necesidad para que pueda encontrar satisfacción de la misma, preferiblemente desde su propio poder. Según el caso, puede implicar desde una ayuda logística (por ejemplo, información sobre qué hacer, cambio de cerraduras), médica (por ejemplo, caso de lesiones o violación), psicológica o simplemente ser escuchada sin ningún tipo de expectativa ni culpa. El problema mayor es que la víctima necesita resolver muchos imponderables cuando, quizá se encuentra con sus defensas más bajas, por eso es que es más importante contar con alguien que pueda apoyarla y ayudarla hasta que ella pueda valerse por sí misma. Quizá no todas las víctimas van a necesitar socorro y apoyo, pero muchas, tal vez, más de las que uno se imagina, sí lo podrían requerir. Algunos departamentos policiales ofrecen asistencia a la víctima de primera mano, cuando ellas se encuentran más estresadas, las calman, les brindan información sobre el Sistema de Justicia o sobre cualquier otro servicio que la persona requiera. Esto implica que la asistencia puede apuntar hacia la víctima directa o indirecta, puede implicar diferentes acciones por parte del proveedor, desde estar atento y tener una escucha activa hasta saber hacer referencias adecuadas y tener claridad sobre lo que abarca su ámbito de competencia para la acción. En una concepción amplia, la asistencia incluye cualquier tipo de orientación, acompañamiento, información, apoyo específico, referencia a otros servicios, entre otros. Algunos suponen que la policía no debería brindar este tipo de apoyo porque su misión es controlar el orden público, no ser trabajadores sociales, ni mucho menos psicólogos. Otros, al contrario, señalan que no se trata de eso, sino de entender que ellos son servidores públicos y que, por consiguiente, deben ser capaces de brindar algún servicio básico a la víctima, quién también es su cliente.

El tema del impacto del delito en las víctimas y las múltiples formas de asistencia a sus necesidades figura más bien recientemente en la agenda de la investigación y de las políticas sobre el desempeño de los proveedores de servicios para las víctimas en el mundo, por lo que podríamos señalar que es un tema poco explorado, aunque Estados Unidos y Canadá tienen más de una década trabajando en esta área. No es el caso de nuestro país, donde se hace difícil realizar investigaciones evaluativas, además de que nuestro nivel de concientización sobre esta materia es muy reciente. Es mucha la necesidad de investigar sobre los programas que son realmente efectivos para las víctimas y los que específicamente debe ofrecer la policía, por lo que se constituye en un tema sensible, de compleja aproximación, que debe ser abordado conceptual y empíricamente para lograr su adecuada regulación y práctica, a fin de evitar la victimización secundaria. Además, sabemos que cada vez son más comunes los casos en los cuales aparecen involucrados policías como victimarios, por lo que en muchos casos sería prioritario mejorar la imagen y relación del ciudadano con la policía para facilitar la aceptación, por parte de las víctimas, de servicios ofrecidos ésta (por ejemplo, en los casos en los cuales la policía debe brindar la protección a una víctima de abuso de poder)⁷⁴. De allí la importancia de que ellos entiendan que su deber es proteger, no agredir al ciudadano, que deben tratar a la víctima de un modo más sensible y amigable, para lograr obtener una mayor información y que la víctima esté dispuesta y capacitada para involucrarse como testigo en el Sistema Judicial.

En la literatura se encuentran estudios acerca de los problemas y percepciones de la víctima y los testigos sobre el SAJ. Muchos de ellos están relacionados con costos financieros y pérdidas de tiempo, dificultades éstas que podrían mejorarse con una mayor cooperación interinstitucional, mejor uso de los recursos, redistribución de tareas, reducción de las posposiciones de los casos, mejoramiento en la preparación de los casos, y mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de cada institución, entre otros. De allí que conocer la opinión de las propias víctimas sobre los problemas más comunes que enfrentan al invocar nuestro Sistema Penal, sería sumamente importante para ofrecer una asistencia que se ajuste a sus necesidades. Se han realizado varios estudios sobre acceso a la justicia en Venezuela, que indican que hay serias dificultades de acceso derivadas de las características socio-económicas de la víctima y el victimario; pero las Encuestas de Victimización realizadas no nos proporcionan información precisa que nos permitan orientar una política de asistencia a la víctima, sería conveniente incluir preguntas sobre este aspecto en la próxima Encuesta de Victimización que está coordinando la Comisión para la Reforma Policial.

Hoy en día pocos cuestionan que la policía debe disponer de la potestad de brindar atención y asistencia a la víctima, e incluso esta disposición se defiende como un logro contemporáneo, en cuanto facilita el balance de los derechos del imputado con los de la víctima desde la primera fase del proceso; es por eso que es bien importante el entrenamiento de los oficiales de policía en temas relacionados con la toma de conciencia de las necesidades particulares de las víctimas y la empatía hacia las mismas, para que sean tratadas como seres humanos y no solo como posible fuente de evidencia.

2. Redescubrimiento de la víctima y su asistencia

La preocupación por la víctima vino de parte de activistas en derechos humanos: en un inicio, los grupos feministas preocupados por el incremento alarmante del número de mujeres violadas y asesinadas (década de los 60) y, luego, los grupos de sobrevivientes por violaciones de derechos humanos (década de los 70, fundamentalmente en Latinoamérica); académicos y operarios del justicia, quienes se interesaron por la víctima al darse cuenta de que habían caído en el olvido, por un Sistema de Justicia que se apropió de su conflicto, en palabras de Christie⁷⁵. Este interés por la víctima se basó en una victimología positivista que buscó en características personales de la víctima las razones de su victimización por lo que, paradójicamente, lejos de beneficiarla, la culpabilizó por considerarla *"precipitadora del delito"*. Algunos operarios de la Justicia, observaron que no considerar a la víctima dentro del proceso era una posición miope, pues sin la víctima era poco probable que el Sistema se pusiera en funcionamiento, por lo que la consideraron *"necesaria para el Sistema"*. Otros activistas y académicos notaron que la víctima sufría a causa de delito y por la falta de respuestas de atención para ella dentro del Sistema Penal y la sociedad, sus justificaciones para considerar a la víctima eran fundamentalmente *"humanitarias"*.

Por su parte, los criminólogos críticos resaltaron la importancia de estudiar los abusos de poder por parte del Estado. Los nuevos realistas de derecha pidieron más represión para el victimario, basándose, algunos de ellos, en la víctima, y los de izquierda pidieron mayor consideración para la víctima quien, generalmente, proviene de un estrato socioeconómico bajo. Los victimólogos críticos han llamado la atención sobre la necesidad de darle prioridad a la víctima en las políticas públicas, haciendo énfasis en las víctimas de violación de los derechos humanos, en el sentido más amplio posible, realizando acciones que permitan responsabilizar al Estado y grupos de poder de tales violaciones, apoyando la creación de un Sistema de Justicia

Penal Internacional. Cada una de estas posiciones ha privilegiado un aspecto, dejando de lado otros; sin embargo, han sido muchos los logros obtenidos a favor del reconocimiento de la víctima y de sus derechos en el mundo y cada una de estas posturas ha puesto su granito de arena. La profundización y priorización de las necesidades de las víctimas como seres humanos dignos de respeto y consideración ha permitido el logro de varias herramientas que pueden orientar la asistencia de la víctima por parte del Estado y la sociedad. Entre ellas mencionamos las que nos obligan:

1. Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, ONU, 1985.
2. Manual de Justicia sobre el Uso y Aplicación de la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, ONU, 2000.
3. Directrices de Políticas Públicas para la aplicación de la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, ONU, 1999.
4. Directrices sobre la justicia para los niños víctimas y testigos del delito, ONU, 2005.

Actualmente la Sociedad Mundial de Victimología está trabajando para llevar al próximo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente un documento contentivo de la Convención sobre Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito, del abuso del poder y del terrorismo.

Todos estos instrumentos orientan a los Estados miembros de la ONU sobre las políticas y acciones a seguir para lograr la asistencia a las víctimas y la prevención de nuevas victimizaciones. Los mismos parecerían orientar el trabajo de la victimología hacia este tipo de víctimas, dejando fuera las víctimas de desastres naturales y de otras violaciones de derechos humanos. Las primeras no tendrían que vincularse con el SAJ, pero las otras sí, por lo que pudiera considerarse una limitación; como también lo es que la Convención siga priorizando unas víctimas sobre otras. En todo caso, todos estos instrumentos destacan que la dignidad y la recuperación de la víctima depende del respeto y asistencia que reciban de las personas y profesionales que entran en contacto con ellas, por lo que es preciso elaborar pautas de trabajo para el personal policial y vinculado a la aplicación de la ley que interconecte el trabajo de asistencia a las víctimas que corresponde a: fiscales, abogados, jueces, personal correccional, personal médico, instituciones de salud mental, defensores del pueblo, líderes de la comunidad, de organizaciones civiles, espirituales, los medios y otros y deberían desarrollarse códigos de ética para cada sector y aplicarse sanciones para las violaciones más graves a los derechos humanos.

Es importante identificar el tipo de Estado en el que se van a implementar estas herramientas de asistencia a la víctima, ya que un Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia como lo es Venezuela está en la obligación de adecuar no sólo la legislación, sino sus políticas y prácticas al respeto a los derechos humanos. Mientras que, por el contrario, si el Estado es de carácter autoritario, la policía sería uno de los canales para utilizar una mayor represión frente a grupos y personas percibidos como peligrosos, no habría mucha cabida a la implementación de programas de asistencia para las víctimas en tales instituciones, aumentándose entonces, considerablemente, el número de víctimas.

Una respuesta a la victimización debería desarrollarse en cada comunidad y tendría que adoptarse una aproximación centrada en la víctima que considere cómo responder mejor a sus necesidades trabajando de modo coordinado e interdisciplinario, pues algunas de ellas podrían

ser provistas por varios individuos o instituciones. El entrenamiento y sensibilización en temas relacionados con la víctima y las respuestas posibles es crucial en la formación y capacitación de los que brindan apoyo formal e informal a las víctimas.

3. Roles y responsabilidades de la policía hacia las víctimas

El Manual de Justicia para las víctimas de la ONU establece que los servicios basados en la policía deben organizarse para proporcionar asistencia esencial a las víctimas, tal como intervención en crisis y posibilidad de obtención de asistencia médica de emergencia. Además, la policía debería estar en capacidad de informar a la víctima sobre sus derechos y de derivarla a otros servicios y recursos que puedan ayudar a la víctima a recuperarse.

Algunos de los servicios que deberían ofrecerse en la policía para brindar asistencia a la víctima serían:

- Explicación de los procedimientos policiales y el proceso de investigación.
- Informar a la víctima sobre cómo proteger la evidencia.
- Acompañar a la víctima a los servicios médicos de emergencia, si tiene lesiones.
- Informar a la víctima de la posibilidad de embarazo o enfermedades infecciosas como resultado de un delito.
- Derivación adecuada de la víctima a otras instancias dentro de la comunidad.
- Estar atento a que la propiedad de la víctima esté segura.
- Establecer mecanismos para informar periódicamente a la víctima sobre el estado de sus investigaciones.
- Ofrecer intervención en crisis o derivar a servicios apropiados.
- Establecer y aplicar un estricto protocolo y procedimiento de devolución de los objetos, coordinado de cerca con las oficinas fiscales y los tribunales.
- Establecer protocolos para la protección de la víctima, y monitorear su implementación.
- Hacer seguimientos diversos de la actuación policial en materia de asistencia a la víctima.
- Los policías deben tener mecanismos de apoyo para superar su propio estrés relacionado con el trabajo de forma tal que puedan interactuar eficientemente con la víctima.

4. Pautas para la asistencia a la víctima por parte de la policía

La guía para los planificadores de políticas públicas de la ONU recomienda la puesta en acción de políticas tanto generales como específicas de prevención del delito que permitan la reducción de la victimización y promuevan la asistencia a la víctima. Así mismo sugiere realizar periódicamente una revisión de la legislación y prácticas para asegurar respuestas ajustadas al respeto de los derechos humanos y evitar abusos de poder.

Una revisión de la normativa policial que orienta su actuación hacia la víctima nos indica que es muy general o prácticamente inexistente, por lo que resulta bastante vaga y poco específica establecer las condiciones bajo las cuales se prescribe la asistencia a la víctima, ya que se limita a reconocerle algunos derechos, fundamentalmente, en el proceso penal. Así tenemos que en Venezuela, la legislación procesal penal establece ciertas reglas para la actuación policial, las cuales están orientadas fundamentalmente hacia el imputado, haciendo caso omiso de la víctima: no establece la responsabilidad de la policía de informar a la víctima sobre sus derechos y servicios existentes, de protegerla de los medios de comunicación, de informarle a sus familiares

sobre su estado; sin embargo, sí tiene este deber hacia el imputado⁷⁶. No así la Declaración de Políticas de la Asociación Internacional de Jefes de Policía sobre derechos de las víctimas (1983) que les reconoce el derecho a estar libres de intimidación, a recibir información sobre la asistencia económica y los servicios sociales disponibles y cómo solicitarlos, a tener acceso a un área segura durante los interrogatorios y ser notificados si su presencia es necesaria, a ser provistos de una devolución rápida de propiedad cuando no sea necesaria como evidencia, a ser informada periódicamente sobre su caso, a ser interrogado por una mujer, en caso de violación y otros delitos sexuales. Muchos de estos derechos le han sido reconocidos dentro del proceso a la víctima en Venezuela, sin embargo, no se han desarrollado pautas de actuación para cada institución ni mucho menos para permitir el trabajo coordinado entre ellas.

Los reglamentos de las policías, cuando mucho, lo que hacen es reproducir el mandato general que les exige velar por los derechos de la víctima; pero al ser estas normas muy genéricas y el entrenamiento para la asistencia a la víctima insuficiente o inexistente, las posibilidades actuales de que la víctima obtenga respuestas satisfactorias a sus necesidades parecieran remotas. Evidentemente existen vacíos entre los principios normativos sobre la asistencia a la víctima y los criterios operativos para brindarla en situaciones específicas. Todo ello sugiere que se debe avanzar más allá de las pautas legales y los reglamentos generales para definir criterios que permitan discriminar entre situaciones y niveles aceptables de administración de servicios de asistencia para la víctima por parte de la policía, a través de manuales de procedimientos y guías de actuación para casos concretos.

5. Entrenamiento policial para la asistencia a la víctima

El entrenamiento del personal policial es crucial para implementar el modelo policial que se pretende implantar, que se oriente hacia la asistencia a la víctima; de allí que es fundamental que:

- Se definan las áreas de competencia general de la policía en materia de asistencia a las víctimas para incluirlas en el entrenamiento.
- Se entrene al policía para reconocer, articular y explicar los efectos principales del trauma que puede ser sentido por la víctima, en ciertos casos.
- Se entrene al oficial de policía a sentir empatía hacia la víctima, sobretodo, por aquella que tiene características especiales:
 - Niños y adolescentes
 - Mujeres
 - Personas mayores
 - Personas con discapacidades
 - Minorías étnicas
 - Personas con orientación sexual diferente
 - Los efectos del abuso de poder en las víctimas.
 - Víctimas sobrevivientes de homicidio.
- Se realicen talleres que permitan la elaboración de protocolos o pautas para las áreas claves de interacción entre la policía y la víctima.
 - Sobre el contacto inicial
 - Sobre la entrevista
 - Sobre la investigación
 - Sobre el rol de los supervisores

6. Evaluación y seguimiento de la asistencia policial hacia la víctima

Ninguna política de asistencia a la víctima por parte de la policía puede ser efectiva si no está basada en el conocimiento sobre el uso y nivel de conciencia por parte de los policías y las víctimas de las reformas realizadas al SAJ, como instancia que pertenece a la víctima y sin establecer mecanismos confiables que permitan intervenir para adecuar el comportamiento policial a estándares predefinidos. De allí la importancia de realizar investigaciones que permitan monitorear el cumplimiento por parte de la policía de su papel respecto a la víctima. La supervisión permanente de los procedimientos que permiten a la policía brindar asistencia a la víctima (por ejemplo, protección) y de los procedimientos internos de las policías para el control y seguimiento de casos en los cuales no se brinda, por acción u omisión, son virtualmente inexistentes, y ello influye negativamente en la definición y ejecución de políticas respecto a las víctimas.

Para incrementar la responsabilidad de la institución policial en materia de asistencia a la víctima es conveniente promover el sometimiento de la conducta policial al escrutinio público, es decir, establecer mecanismos de auditoría social, incluyendo publicidad de los derechos de las víctimas e información oportuna a las comunidades y a los medios de comunicación social sobre el servicio público que ofrece la policía dirigido a las víctimas.

7. A futuro

Históricamente, la policía no ha sido provista con el entrenamiento adecuado para asistencia a la víctima y apoyarla en la recuperación del impacto que el delito haya tenido sobre ella. El resultado ha sido una policía no suficientemente sensible respecto a las necesidades particulares de las víctimas, sobre todo, cuando se trata de delitos violentos. Esta circunstancia ha incidido en el deterioro de la satisfacción de la víctima respecto a esta institución, ha socavado su confianza en la policía y ha reducido su disposición para participar en el Sistema de Justicia Penal.

Un modelo policial con perfil de servicio público profesional, transparente, eficiente y responsable, deberá considerar, en materia de asistencia a la víctima, los siguientes principios generales:

1. Facilitar el acceso a la justicia.
2. No dañar más. Ofrecer un trato digno y respetuoso, adecuado a la situación particular, respetando su privacidad, permitiendo su protección y la de su familia de intimidación y venganzas.
3. Desarrollar protocolos o guías de actuación policial que sean conocidas por todos.
4. Establecer procedimientos de seguimiento y supervisión de la actuación policial, a través de diferentes mecanismos internos y externos, con la finalidad de adoptar las medidas pertinentes para aplicar en forma efectiva los estándares admisibles de asistencia a la víctima.
5. Ofrecer entrenamiento y actualización permanente de funcionarios policiales para adecuar su actuación a las políticas y estándares sobre asistencia a la víctima. Brindarles apoyo a los proveedores de servicios.
6. Dar publicidad y difusión de los principios y prácticas policiales admisibles sobre la asistencia a la víctima, a fin de que la ciudadanía los conozca y respalde las buenas prácticas policiales, minimizando el abuso de poder.

Es importante también desarrollar investigaciones. La victimización es un proceso y deben establecerse servicios para responder y prevenir nuevas victimizaciones de manera continua, dentro de la sociedad en general y, del Sistema de Justicia, en particular.

citas

71 ONU, 1985. "Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder". Asamblea General. Res. 40/34, pp. 1-6.

ONU, 2005. "Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para los niños víctimas y testigos del delito" Consejo Económico.

Tanto el Consejo de Europa como algunas instancias regionales de la ONU (p. e. en África) han adoptado instrumentos que reconocen derechos para las víctimas en sus respectivas regiones. No hay un instrumento específico para las víctimas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin embargo hay una propuesta de Declaración de Derechos Fundamentales de Justicia para las personas recluidas.

72 ONU, 1985. "Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder"- Asamblea General, Res. 40/34, p. 3

Víctimas de delito: "las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribiera el abuso del poder."

Víctimas del abuso del poder: "las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionales reconocidas relativas a los derechos humanos."

73 Birkbeck, Ch. (2000) "La Victimología: tres enfoques necesarios". Ponencia presentada en el I Curso Suramericano sobre Victimología y Administración de Justicia". Mimeo.

74 Gabaldón, Luis G. (2006). El uso de la fuerza física por parte de la policía. Comisión Reforma Policial, Mimeo, p. 2. "Abuso de la fuerza, en general, es una situación donde algún actor social ha definido el uso de la coacción policial como inaceptable, excesivo o desmesurado, tanto en cuanto a extensión, es decir, en lo atinente a las situaciones o a las personas a quienes se aplica, como en cuanto a la intensidad, esto es, en lo referente al grado de la coacción utilizada."

75 Christie, N. 1994. *Crime Control as industry* (London-New York: Routledge).

76 COPP: 2001, art. 117.

LA FORMACIÓN POLICIAL. EXPERIENCIA HOLANDESA

Jan Tuiman
Holanda

La Academia de Policía de Holanda es la principal institución educacional de la policía holandesa y tiene la responsabilidad de la educación y el avance de los conocimientos concernientes a la profesión policial en Holanda.

Visión

La principal característica del sistema inicial de educación es que está completamente basado en la instrucción individual. Hoy en día creemos que la construcción de conocimientos es la mejor forma de aprender, y por ello no hay que esperar a que el conocimiento llegue. Eso requiere mayor participación activa del estudiante y menos papel dominante del profesor.

Su misión

Contribuir con el profesionalismo de la policía holandesa y desarrollar su calidad a partir de los siguientes principios:

- La Academia de Policía está firmemente sostenida, día a día, en la práctica policial y diseña sus cursos de entrenamiento sobre la base de los principales problemas que derivan del día a día de la práctica policial, una gran variedad de situaciones e incidentes con los cuales los policías se tropiezan en su quehacer diario.
- La Academia de Policía estimula el avance del conocimiento en diferentes niveles y en distintas formas: por el conocimiento personal; por el avance de la profesión policial basada en la ciencia y el conocimiento (6 principios de conocimientos + 6 profesores); por la aplicación directa de conocimientos en el lugar labora.
- La Academia lleva a cabo sus tareas de progreso del conocimiento y educación en cercana colaboración con los cuerpos policiales. La Academia y los cuerpos policiales son considerados "colegas contra el crimen".

La educación policial posee el mismo valor que la educación que puede recibir una persona en otra carrera profesional. Un certificado o diploma de la Academia Policial tiene el mismo valor que los certificados otorgados a partir del estudio de otras carreras o profesiones.

El entrenamiento básico o la educación primaria dura 4 años y el alumno alterna la escuela con el trabajo en el cuerpo policial. De esta manera, se establece una conexión entre la teoría y la práctica. Igualmente, los alumnos tienen la oportunidad de aprender en varios ambientes. Esto es lo que se conoce como sistema dual de educación.

Adquirir competencia es un logro principal. Una competencia es la combinación de los siguientes puntos:

- Conocimientos y experticia; cualidad y actitud; características personales y experiencia.

La educación se lleva a cabo en los locales de la Academia Policial, en el trabajo dentro del cuerpo policial y en los estudios propios.

Algunos principios:

- Aprende donde estés, en el trabajo, en el hogar, en la escuela.
- Acceso al sistema de conocimientos, mejores prácticas, diferentes experiencias, ciencias; plataformas de debate y profesores.
- Aprende cuando lo necesites y mientras lo necesites.
- Opciones individuales de estudio. Excepto ciertos cursos basados en el reconocimiento de una competencia previamente obtenida.

Ejemplo: experiencias obtenidas en previas labores, previos entrenamientos. El alumno es el responsable del proceso de aprendizaje. Se espera, por ejemplo, que el alumno indique, luego de la consulta con su mentor, cuándo puede estar en condiciones para un examen de competencia.

En esos 4 años el estudiante obtiene las competencias necesarias para llevar a cabo la labor como policía.

El próximo paso es la educación secundaria.

- El aprendizaje dual: aprendizaje tanto en la Academia Policial como también en el cuerpo policial.
- Competencia orientada: el alumno avanza en la competencia que necesite en su práctica profesional día a día.
- Basado en el contexto: el uso frecuente de los casos derivados de la práctica diaria.

Los problemas principales son elementos esenciales para la profesión policial. El currículo de un curso o de un entrenamiento adicional de un trabajo específico está basado en problemas principales:

- Los policías profesionales son regularmente confrontados con labores específicas y problemas que se espera sean solventados en un contexto específico, legal u organizacional.
- Corresponde a niveles de competencia profesional.
- Una tarea es una forma de educación que favorece adquisición de conocimientos.
- El alumno es responsable de sus propios resultados.
- La tarea es parte del producto final.

La educación secundaria está hecha para especialistas y gerentes en la organización policial.

En el currículo secundario, el alumno adquiere todas las competencias necesarias para cumplir con sus labores como un especialista o gerente del cuerpo policial.

- Curso de operación de gerencia (dirigido a alumnos que han completado la educación primaria y tienen talento para la gerencia).
- Curso de gerencia táctica (seguido por una licenciatura en policía).
- Curso de estrategias de gerencia (seguido por un doctorado en policía).

Para los alumnos que tienen una licenciatura en policía:

- Expertos en policía, especialistas en tráfico.
- Expertos en policía, especialistas en el ambiente,
- Expertos en investigación criminal.

INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA FORMACIÓN POLICIAL

Favio Xavier
Brasil

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es un movimiento mundial y de manera general se lo escucha mucho. Incluso a veces se lo confunde con actividades asistenciales como el Banco de Sangre, hospitalarias, pre-hospitalarias, servicios de ambulancia: es lo que se conoce como sociedades nacionales, las Cruz Roja nacionales. Pero hoy vamos a hablar desde el punto de vista del Comité.

El Comité es un organismo internacional, es la dirección del movimiento, con sede en Ginebra, Suiza. Es una organización humanitaria con actividades en el ámbito mundial y estatus jurídico internacional. El Comité no es una organización no gubernamental (ONG). El Estatuto Jurídico del Comité es sui géneris, en tanto es un organismo internacional que tiene participación de los Estados pero tiene sus principios y neutralidad e independencia. Trabaja en situaciones de conflictos armados y disturbios internos.

Entonces ustedes se podrían preguntar: ¿dónde está la Cruz Roja que conocemos? La Cruz Roja que ustedes ven en Venezuela y en la mayoría de los países de Latinoamérica, no es el Comité, es la Cruz Roja nacional, venezolana, ecuatoriana. Pero si se van al país vecino, a Colombia, donde hay un conflicto armado en el ámbito nacional, no internacional, es un conflicto armado interno, ahí sí van ustedes a ver al Comité trabajando, como lo van a ver en El Líbano, en Haití, en Asia y en otras regiones donde existen confrontaciones.

El Comité tiene un mandato otorgado por la comunidad internacional de los países que firmaron las Convenciones de Ginebra. El Comité protege y ayuda, de manera neutral, imparcial e independiente, a las víctimas de los conflictos armados en los disturbios internos.

Cuando nosotros nos acercamos ante una invitación que recibimos, una condicionante es que no nos involucramos en el contexto, en la realidad política, en las tendencias. No. El asesoramiento es meramente técnico, imparcial, neutral e independiente; servir de guardián y promotor del derecho internacional humanitario, conociendo también el derecho de los conflictos armados, o sea, el derecho de la guerra, que ustedes podrían pensar que está más dirigido a las Fuerzas Armadas. Entonces el Comité tiene un trabajo fuerte con las Fuerzas Armadas, pero también con las fuerzas de policía, que es justamente el que voy a explicar ahora.

Tenemos actividades de protección, apoyo a las familias que se desplazan, visitas a los penales, personas detenidas por razones de seguridad, comunicación entre familiares. Es toda una logística que se pone a favor de la protección y la ayuda a las víctimas.

Otra actividad es la asistencia. Tal vez ustedes la conozcan un poco más: servicios hospitalarios, de guerra, ortopédicos, a las personas heridas por minas, asistencia también con víveres y agua que es lo primero que se deteriora en los conflictos, entonces ahí estamos.

La otra línea de trabajo del Comité es la prevención, y aquí nos situamos porque hacemos prevención en las Fuerzas Armadas: es la difusión que hacemos del Derecho Humanitario, de Derechos Humanos, a las fuerzas policiales. También a las comunidades, de manera general, en todos los sitios, para que sepan y queden bien definidos. Hacemos difusión del derecho aplicable a las partes que están involucradas en el conflicto, porque para garantizar nuestra neutralidad e independencia, actuamos en los dos lados del conflicto.

Cabe entonces una pregunta: ¿por qué el CICR se involucra en el mundo con programas de policías? Ustedes podrán ver policías que están en nuestros cursos con un programa que llamamos "Integración transversal del Derecho Internacional de los Derechos Humanos". En Venezuela existe ya un convenio firmado con el Ministerio del Interior y Justicia.

El material didáctico está traducido a 9 idiomas. O sea, las experiencias impartidas no son experimentales, son experiencias comprobadas, son experiencias con las que tenemos resultados comprobados en muchos de los lugares donde trabajamos.

¿Qué vamos a integrar? Dicho de manera general, se entiende al servicio policial como una fuerza pública que tiene el monopolio del uso de la fuerza. Es una profesión de armas, es una profesión que si no está bien dirigida y bien sostenida por principios filosóficos y éticos puede poner en riesgo a la propia sociedad. Eso es lo que pasaría si no hay, en este cuerpo armado, un fundamento ético y un fundamento doctrinario, un fundamento con énfasis filosófico basado en el caso policial, en Derechos Humanos; y en el caso militar, en el Derecho Internacional Humanitario. Entonces, ante la pregunta: ¿qué vamos a integrar? La respuesta es: vamos a integrar Derechos Humanos.

Pero la materia de Derechos Humanos es amplia, extensa. Hay derecho laboral, derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, pero no es por ahí por donde vamos. La idea del programa que se desarrolla, que estoy planteando a ustedes, es un programa muy específico, muy objetivo, dirigido a la integración del derecho internacional de los Derechos Humanos a la función policial. Entonces, la primera cosa que vamos a hacer es elegir, sacar del amplio espectro que hay de Derechos Humanos, las reglas y las normas que sean aplicables a la función policial.

Es bueno que sepan esto, porque el programa no va hacia una humanización de la policía, no se trata de un trabajo de concientización, humanización o sensibilización de la policía. Es algo más pragmático, más directo, que intenta traer esas normas y aplicarlas a la función policial, integrarlas a la práctica policial. Entonces, con esta respuesta está contestada la primera pregunta. ¿Qué vamos a integrar? Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la parte aplicable a la función policial.

Yo conozco la realidad de Venezuela, tal como conozco la de más de 18 países en Latinoamérica. No hay una sola Academia policial donde la asignatura de Derechos Humanos no esté incluida en sus programas de formación. Ya hace tiempo que está, en unos países más adelantado y en otros menos. A veces se asignan 30 horas de clase, otras veces 20 horas de clase; en algunos casos sólo en el primer año, en otros sólo en segundo año, a veces en los cuatro años de escuela. Esa es la realidad.

Pero como bien dijo el expositor que me antecedió, ¿qué pasa con el resultado en la calle? Siguen las violaciones, sigue la policía como un instrumento de violación. Entonces el problema no es que el derecho humano esté incluido en los programas de formación. La propuesta en ese sentido no sería nada novedosa. La pregunta es ¿qué pasa con los resultados? ¿Cuál es el efecto final en la práctica policial en la calle? Esa es la problemática que debemos enfrentar.

Entonces, ¿para qué vamos a integrar? Para que esta policía, en su labor diaria, logre aterrizar estas normas jurídicas tan estratosféricas a su práctica del día a día y a la interacción con el ciudadano en sus actividades. Cuando use la fuerza, cuando haga una requisita, un cacheo, una intervención policial, un abordaje, cualquier actividad de su función, ahí deben estar involucrados los Derechos Humanos, pero sin la connotación de que son un freno a la actividad policial, porque no lo son. Los Derechos Humanos no van a impedir, perjudicar u obstaculizar la actividad policial. Al contrario, son una herramienta profesional. Esto es muy bueno que se puntualice y se destaque desde el inicio: la idea no es la integración de Derechos Humanos como instrumento de debilidad policial o de fragilidad policial. La idea es al revés: deben ser vistos como fortalecimiento, como una herramienta de profesionalismo policial. Esta es la clave, el eje principal que aquí estamos trabajando.

Y finalmente, ¿cómo y dónde vamos a integrar? Para responder cómo y dónde vamos a integrar, la experiencia del CICR nos dice -y hoy lo comentaba con algunos amigos acá- que la idea de hacer cursos de multiplicadores de Derechos Humanos tiene su validez, pero no resuelve el problema. Crear multiplicadores, sensibilizar a la policía es bueno, tiene su espacio, pero no resuelve el problema.

La institución a la que pertenezco, desde hace más de 8 años ya no imparte más cursos de multiplicadores. No, ya pasamos esa fase. Incluso acá en Venezuela tenemos instructores formados. Aquí me encontraba con compañeros que me son muy queridos, pero son personas que si les preguntamos cómo está el proceso, cómo está el desarrollo, van a ver que en el primer momento la cosa salió muy bien, pero después hay una tendencia a bajar. Entonces ¿dónde y cómo vamos a integrar? La estrategia nuestra es una integración que llamamos transversal, la mejor estrategia es lograr la integración curricular.

Nuestra experiencia de integrar los Derechos Humanos en la educación policial es uno de los ejes del trabajo. No piensen que trabajando en las academias, con los maestros, con los estudiantes, ustedes van a solucionar el problema en el mediano, corto o hasta largo plazo. La estrategia del programa debe ser continuada, pero también debe estar dirigida hacia la doctrina policial, hacia el entrenamiento policial y hacia el equipamiento policial. En este círculo, con la idea de continuidad, ustedes van a ver los principales ejes del trabajo de integración transversal que nosotros desarrollamos.

Seguimos entonces. El tema que me pidieron que desarrolle es la educación policial. Lo haré de una manera sintética, no tengan la expectativa de que voy a agotar el tema, no es posible. Pero daré un mensaje clave, alguna cosa fuerte que pueda colaborar con el esfuerzo de ustedes en este proceso de reforma policial.

¿Cuál sería o puede ser la mejor estrategia? La transversalidad. Y ahí vamos: lo que podría ser novedoso es la metodología que aplicamos, cómo la hacemos, cuál es nuestra experiencia, lo que funciona y lo que no funciona. ¿Por qué integrar en la currícula? El pénsum de estudios tiene sus dificultades, no es tan sencillo, y ahí está toda la experiencia acumulada por el CICR que podría ayudarlos a ustedes. Por eso me gustaría mostrar algunas líneas generales de cómo se desarrolla el problema.

¿Cuál es el objetivo de la integración transversal en el currículum? Permite establecer puentes para unir los contenidos de los aprendizajes policiales con las diversas áreas de los contenidos de Derechos Humanos. Es lógico. La estrategia de transversalidad curricular no es exclusiva de los Derechos Humanos. Ese es un proceso pedagógico muy desarrollado en universidades, en escuelas de toda naturaleza, de todos los niveles; entonces se establecen puentes entre el eje transversal de Derechos Humanos y las diversas asignaturas o materias que tenemos.

Hay una pregunta que nos hacemos, y muchos de ustedes que están vinculados al área de educación me gustaría que se la hiciesen. ¿Existe o no la necesidad de integrar? ¿No estamos bien con esta asignatura de Derechos Humanos en el pénsum de estudios tal como está en la currícula? Pensamos que la estrategia de la integración transversal da un mayor poder curricular a los Derechos Humanos, debido a su presencia múltiple en diferentes áreas, se transforma en el fundamento de la doctrina policial.

Lo que pretendemos con esto es que la temática de Derechos Humanos, entre en todos los ítems y en todas las asignaturas, en todos los temas y subtemas de la doctrina policial, y que se consolide un pensamiento colectivo de que Derechos Humanos y policía es algo indisoluble. No se pueden separar, no hay sociedad sin policía moderna, ni hay policía democrática sin los principios de Derechos Humanos.

Otra pregunta muy interesante y que me gustaría también que los compañeros que pertenecen al área de educación que aquí están escuchando piensen. Sería esta cuestión: ¿existen riesgos al promover una cátedra autónoma de Derechos Humanos? ¿Qué piensan ustedes?

Esto ya existe. La cátedra autónoma de Derechos Humanos está implantada en las academias. Yo no conozco todas las escuelas de Venezuela, pero visité las principales escuelas. Yo sé que está en la currícula, está contemplada. Pero ¿cuál es el riesgo de tenerlas como cátedras autónomas? Me explico en dos palabras ¿Qué pasa con esta posición que ocupan los Derechos Humanos? Es una posición con poco status curricular. Ustedes, que manejan la educación saben que las asignaturas tienen sus estatus curriculares. Y en este caso, ¿qué tenemos? Tenemos una asignatura vinculada por lo general con el eje jurídico.

Se imparten Derechos Humanos a los policías desde un punto de vista meramente jurídico o jurista, donde el estudiante no logra aterrizar estas normas a sus prácticas. El maestro o docente que la dicta es un catedrático con muy buenos conocimientos, profundos conocimientos

jurídicos, profundos conocimientos de Derecho Constitucional, Derecho Internacional, que tiene experticia, pero sin ningún conocimiento policial. ¿Qué pasa entonces?

Se establece una barrera de inmediato entre la docencia que intenta impartir conocimiento de Derechos Humanos desde un punto de vista teórico, y los alumnos que son policías y sienten que eso no es aplicable, y la toman como una asignatura aislada, del eje jurídico, sobre la cual voy a hacer una prueba, voy a hacer una evaluación al final y voy a estar aprobado, y ya creo que estoy formado en Derechos Humanos como policía. Estoy listo, y cuando me voy a la calle pasa todo al revés, no logro hacer el puente. Ese es entonces el riesgo de tener una Cátedra autónoma de Derechos Humanos.

Pero también hay un riesgo de que se saque la Cátedra autónoma. La idea de la transversalidad curricular es que se mantenga la Cátedra autónoma para dar una visión amplia, general, jurídica, histórica, para que se valore, pero que también se trabaje con la integración transversal de manera puntual haciendo los puentes con los diversos temas.

Ventajas de la integración transversal de los Derechos Humanos

Motiva el diálogo interdisciplinario que se genera entre los instructores de diferentes áreas de conocimiento sobre el tema del Derecho. En este caso es Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derechos Humanos de manera general, es lógico. Permite que los destinatarios de la educación, los estudiantes, los aspirantes a policías tengan una visión integral de determinada área del conocimiento, lo cual les da mayor capacidad para resolver distintos problemas. Y por último, permite una continuidad de la presencia de los Derechos Humanos en el currículum de mediano y largo plazo, y no compite con el poder curricular.

Hay algunas resistencias, cuando hablamos de carga horaria, y muchos directores de escuelas y de academias dicen “mi currículum no permite una adaptación así, no puedo integrar, no hay carga horaria”. No hablamos de que se suba la carga horaria de las asignaturas, hablamos de que las temáticas estén integradas y que el maestro, el docente, esté preparado para impartirlas. El proceso se divide en tres fases que voy a explicar, cómo es la metodología de implementación. Pero esta continuidad es fundamental.

Es inaceptable que un aspirante a policía, -no sé cómo los llaman ustedes aquí, tal vez aspirante a policía que estudia-, pueda estudiar 8 meses, 4 años, depende de qué puesto vaya a tener, y él sienta que al terminar 30 horas clases de la asignatura Derechos Humanos, en el 2º año de formación, “ya no más Derechos Humanos, porque estoy formado”.

Este es un riesgo fuerte. Porque el instrumento de trabajo que le da base filosófica a todo lo que vaya a hacer después, a toda futura intervención son los Derechos Humanos y si no los perciben como herramienta de trabajo sino con resistencia e incluso rechazo a veces, como algo que frena el trabajo, perjudica el trabajo policial, es una cuestión básica que queremos abordar.

Me van a permitir ahora poner la cosa a nivel muy elemental, pero es sólo para tener ejemplos de qué estamos diciendo, vamos a la práctica. Entonces tenemos un currículum que no está transversalizado y vamos hacia un currículum que intentaremos transversalizar. Todo currículum de toda academia –eso ocurre en Europa, en Sudáfrica, en otros continentes- todo currículum

tiene sus asignaturas, toda asignatura tiene sus temas y sus sub temas. Entonces aquí tenemos áreas, grandes áreas, jurídica, instrumental, práctica.

Después tenemos los planes curriculares. Por ejemplo, vemos en un plan curricular cualquiera, de cualquier academia de cualquier policía del mundo, que tiene un área que se llama "Procedimientos policiales". Es lógico, no importa el nombre que tenga, pero ahí está Procedimientos Policiales, y en esa área hay una asignatura que se llama "Investigación policial" (no importa qué tipo de policía sea), pero hay investigación policial.

En la asignatura "Investigación policial" siempre hay un tema que es "Interrogatorio de la víctima" (del testigo, pero también del sospechoso). Y ahí ¿qué hacemos nosotros? Esta asignatura puede ser dictada, impartida por un maestro policial o por un maestro fiscal, puede ser un fiscal, puede ser un abogado, de conocimiento penal o de proceso penal, pero lo que pasa es que estos señores se olvidan de integrar ahí, cuando van a impartir la asignatura, en este subtema, preguntas al sospechoso, ¿Qué podemos integrar?

Perdonen la simplicidad del ejemplo, pero se puede transversalizar con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 11, que dice o habla sobre la presunción de inocencia. Esto es un ejemplo clásico de una transversalización que hacemos y ahí vamos en toda la red curricular, vamos a todo el pènsum de estudios, a los temas y subtemas buscando cuadrar, integrar o transversalizar temáticas de derechos humanos a la situación práctica.

Entonces este señor, cuando vaya a interrogar al sospechoso, de alguna manera tendrá en cuenta que cuando se habló de esto, se habló de los Derechos Humanos aplicables a la función, o sea, el principio de la presunción de inocencia, que es un principio universal y no se imparte, por lo general.

También tenemos el Código de Conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, que es un documento de Naciones Unidas. ¿Qué dice el artículo 2 de este Código? Habla de que todo funcionario debe tener en cuenta la preservación de la vida, la integridad física, pero incluye una palabra mágica al final que muchos se olvidan, la dignidad humana. Entonces, en el tema del interrogatorio al sospechoso en los procedimientos policiales, en la investigación policial, hay que tener en cuenta el artículo 2 del Código de Conducta, la cuestión de preservar la dignidad humana.

Y por ahí podríamos seguir con ejemplos. Supongamos ahora que vamos a algo más práctico. Los invito, por ejemplo, a un polígono de tiro donde los policías se están entrenando con sus armas. Muchos compañeros hablaron aquí de manera recurrente sobre el problema de las armas como fuerza letal o potencialmente letal. Entonces ¿qué pasa?

El instructor hoy día, en un polígono de tiro, tiene allá los blancos y aquí el policía que está siendo entrenado. Se va al polígono para entrenar puntería; muy bien, esta es una parte. Pero tener buena puntería no es suficiente. Vamos entonces a transversalizar a ese instructor, para que imparta a estos estudiantes, a estos alumnos, que antes de disparar el arma tienen que hablar, porque la norma internacional define que el policía, antes de disparar el arma, debe hacer una advertencia formal. Pero nadie lo entrena en ese sentido. Entonces, antes de disparar el blanco, señor policía, señor estudiante, adviértale al blanco, háblele. ¿Saben qué pasa señores? No logran acertar al blanco, porque están nerviosos, no saben, no fueron entrenados para

hablar, para intervenir antes de disparar. Pero esa es una regla de Derechos Humanos aplicable a la función policial que no puede quedar aislada en una asignatura de Derechos Humanos, debe llegar el currículum y transversalizar la asignatura de tiro.

Otro ejemplo: procedimientos policiales, intervención en la calle, abordaje policial. Subtema: esposar al sospechoso, poner esposas, grilletes, candados de mano, no sé el nombre que ustedes utilizan. Pero usar las esposas como instrumento de subyugación, de humillación, es común, más allá del sufrimiento físico que puedan impartir las esposas, porque son muy apretadas, por lo menos afectan la circulación sanguínea, pero también hay que tener en cuenta la dignidad humana. El ciudadano esposado está expuesto a la vergüenza pública, eso es verdad, y el policía debe saber eso. Y el instructor policial que va a enseñar cómo poner las esposas, más allá de la posición del instrumento, debe impartir también este conocimiento para que él reconozca, que puede ser un ciudadano infractor, puede ser un delincuente, pero la dignidad humana no se la pierde.

Y es común a veces ver cómo una persona esposada que intenta por ejemplo ocultar las esposas, ponerse un saco o una cobija y el policía se los saca para que todos vean que está esposado.

Estos son ejemplos de cómo intentar presentar a ustedes lo que son Derechos Humanos aplicables a la práctica policial, y no en la estratósfera del conocimiento jurídico.

Podemos hablar de las áreas afines y los temas transversales, algo metodológico, pero no voy a perder tiempo con esto. Si ustedes deciden trabajar el currículum de la nueva generación de la policía, trabajar el currículum transversalizado, existen todos los criterios, la metodología que utilizamos, la cuestión de la pertinencia, en qué vamos a transversalizar, en qué no vamos a transversalizar, pero creo que no me gustaría que el tema ahora fuese este, porque la idea es simplemente que ustedes conozcan a temática.

El último ítem dice que incluso, cuando se hace un debate académico sobre la transversalidad, sacar el documento, el currículum transversalizado, es sólo la primera fase. Después hay todo un proceso y ustedes van a ver la resistencia que tienen algunos docentes en ese sentido, porque no la perciben como pertinente. Entonces todo eso hay que pensarlo.

Conclusiones

La primera: la transversalización es una estrategia curricular que nos permite la integración de temas transversales de Derechos Humanos a los proyectos curriculares de la policía de cada país.

La elaboración de proyectos transversales de carácter curricular busca que todo el conjunto de decisiones logre la coherencia interna con las respectivas áreas y asignaturas, en un período largo de tiempo, evitando que las asignaturas de Derechos Humanos caminen solas por senderos intransitados, teniendo poca significación y poca funcionalidad. La asignatura de Derechos Humanos, en esta perspectiva, no está aislada porque hay coherencia, la palabra aquí es coherencia. Es muy común que después de una clase de Derechos Humanos el maestro salga y entre un maestro por ejemplo de prácticas policiales, que diga: señores, olvidense de esto, vamos a la práctica y ahora les voy a enseñar cómo ser policía. Eso no puede pasar, la palabra

es coherencia, hay que ser coherentes con lo que estamos diciendo, y no basta poner asignaturas que duren un semestre, dos semestres, cuatro años, lo que sí necesitamos es estrategia.

Pero como les decía al inicio, la transversalidad curricular es uno de los ejes y me gustaría recalcar, hacer hincapié en que transversalizar en las escuelas es una parte, pero hay que transversalizar también en la doctrina, y cuando hablo de la doctrina me refiero a los manuales de procedimientos, porque estos señores estudiantes, estos señores maestros deben tener una referencia. Entonces aquí, a título de información general, les presento lo que nosotros logramos sacar, que es un Manual de Práctica Policial transversalizado.

Ustedes van a abrir aquí, por ejemplo, por curiosidad, con sus fotos, como quieran, el uso del tolete o de la vara de goma, del bastón, no sé cómo ustedes lo llaman, cómo hacer el abordaje a un vehículo, cómo poner el arma, esposar a una persona, y debajo de cada orientación técnica hay un pequeño paréntesis donde se ubica la transversalidad. Es decir, esto que usted está haciendo aquí es aterrizar una norma que es internacional, o que es nacional, a la práctica policial. Entonces vamos a la doctrina y vamos al entrenamiento, porque con la educación logramos afectar a los que aún van a entrar o los que están, pero ¿cómo quedan los que ya están y necesitan entrenarse bajo una doctrina también?

Entonces, yo tengo certeza de que no hablé de nada novedoso, de nada tan distinto. La novedad está en la metodología. Con sinceridad, en los países que hemos trabajado, la perciben como la solución más moderna, más efectiva, que puede traducirse en una aplicación práctica de Derechos Humanos a la función policial, y ahí tal vez podemos sacar la policía que deseamos, la policía posible y todas las terminologías que ustedes quisieran.

Nada de esto tiene sentido señores, si ustedes no van a invertir en una selección correcta de personal y también en instrumentos de sanciones. Es bueno que el CICR hable también con mucha claridad, con la neutralidad, la independencia y la transparencia que tenemos para decir: hay que trabajar los instrumentos de sanciones para que haya cambios efectivos en el respeto a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, según sea el caso. Ese respeto está muy vinculado a la certeza de la punición por su no cumplimiento; la impunidad es tal vez la más grave de las situaciones que podamos tener.

Les agradezco muchísimo la atención y la paciencia por el portugués. Gracias.

POLICÍA DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pablo Fernández Blanco
Venezuela

El diagnóstico que se ha hecho en estos últimos años, desde los distintos sectores de la sociedad venezolana y el gobierno nacional, coincide en presentar un servicio de policía incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Según los estudios realizados por el Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Interior y Justicia (MIJ), la percepción acerca de si la inseguridad ha aumentado, disminuido o permanecido igual arroja resultados tendientes a percibir la inseguridad en aumento en las encuestas realizadas en los años 1990 a 1999. Asimismo la mayoría (67%) de las personas encuestadas perciben que es probable que lo asalten o le roben algo importante en los próximos meses. El 68% de las personas han tomado medidas preventivas o cambiado sus hábitos de conducta en los últimos meses para que no los asalten o roben: medidas preventivas pasivas 24% (rejas, cerraduras, alarmas, seguros) conductas preventivas pasivas 38% (no salir de noche, salir poco, estar alerta, desconfiar); medidas o conductas preventivas activas, 4% (armarse, defensa personal, perros guardianes, unión vecinal). Por otra parte, las estadísticas delictivas del MIJ, muestran el aumento de la actividad delictiva durante los últimos años

Dicho diagnóstico alude a la incapacidad estructural de coordinación entre los distintos cuerpos de seguridad pública, la falta de control externo sobre sus actividades, la confusión de los criterios de eficacia y eficiencia con los de libertad de acción, la militarización en todos los niveles de los servicios que son esencialmente civiles, la corrupción y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ante la población, la intervención de partidos políticos en la conducción de los distintos cuerpos de seguridad, desvirtuándola como institución profesionalizada, las acciones violentas para el control de la criminalidad, la ausencia de políticas preventivas y de investigación de la criminalidad, una visión del problema centrado en sus funcionarios (as) y no en la institución, la poca capacidad de recoger información y hacer análisis estadísticos sobre criminalidad, el despliegue irregular de personal en la ciudad con planes efectistas y poco confiables, bajos niveles de capacitación, condiciones precarias de trabajo e inestabilidad laboral, reglamentos internos fuera de la legalidad, una estructura excesivamente rígida que no responde a las necesidades institucionales y sociales, una formación militarizada y violenta que atenta contra los derechos humanos. Vale decir, el diagnóstico evidencia el fracaso en la configuración de un servicio de policía que responda a las demandas de seguridad ciudadana.

Este servicio de policía profundamente viciado, deteriorado en todos sus niveles, corrompido, sin duda alguna, ha menoscabado el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y algunos efectos, según la Red de Apoyo, de esta práctica histórica son:

- El menoscabo en la confianza del público: la gente ha dejado de creer en la policía como institución. Dudan de las buenas intenciones y de su rol en el cumplimiento de la ley.
- La agudización del malestar social por la impotencia de ver a los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley en ejercicios ilegales y sin ninguna posibilidad de sanción.
- La reducción de la eficacia de los procesos judiciales por la negligencia y la impericia en los procedimientos policiales y por ende, la desconfianza de la comunidad en las instituciones del Estado en tanto no han sido capaces de dar respuesta a necesidades concretas.
- El aislamiento de la policía de la comunidad en tanto la misión de las instituciones se concentró en el orden público.
- La promoción de una cultura del silencio que se instala, por el miedo de quien denuncia a recibir represalias (amenazas, persecución, detenciones arbitrarias, tortura) y por la conciencia de la comunidad en general de que no se respeta "la confidencialidad" de los funcionarios frente a las denuncias.
- La deformación del concepto de aplicación de la ley, despojándola de toda licitud. Ya parece muy normal que la gente haga uso de la violencia para resolver sus propios conflictos. Tanto así, que cada año, hay un número cada vez más significativo de personas linchadas por la comunidad.
- Una democracia de baja intensidad porque no hay sistema democrático que pueda subsistir sin apelar a condiciones institucionales de orden interno, pero tampoco puede subsistir conviviendo con valores autoritarios y violentos dentro de las fuerzas públicas de seguridad.
- La indiferencia frente a los atropellos por la desensibilización. Ya parece normal que se los cometa, más bien a la gente le parece extraño que se le trate con el respeto que merece.
- El fortalecimiento de una doble moral en las prácticas democráticas. Aparece un discurso impecable en materia de derechos humanos pero las prácticas son otras.
- Unas instituciones policiales debilitadas a lo interno porque no hay organización que resista semejantes prácticas autoritarias, gerenciadas desde los intereses partidistas y no desde el bien común.
- Una cultura de corrupción con la justificación del salario paupérrimo y los beneficios sociales nunca previstos.
- Un autoritarismo evidenciado en la toma de decisiones, en las relaciones con los ciudadanos, en el trato a los subalternos, en la gerencia organizacional.

Por el contrario, el respeto por los Derechos Humanos, además de ser un imperativo legal y ético, mejora la eficacia de esos organismos y de la relación de éstos con la comunidad. Cuando se tiene una policía que respeta y protege los Derechos Humanos, entonces:

- Se fomenta la confianza del público y se propicia la cooperación de la comunidad.
- Se contribuye a la solución pacífica de conflictos.
- Se sirve a la administración equitativa de la justicia, y por consiguiente, se fomenta la confianza en el sistema.
- La policía puede estar más cerca de la comunidad y por ello, estar en condiciones de prevenir e impedir la comisión del delito.

El policía es el defensor de los Derechos Humanos. El mandato de la policía moderna es proteger los Derechos Humanos, defender las libertades fundamentales y mantener el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática mediante políticas y prácticas que sean lícitas, humanitarias y disciplinarias.

En este sentido, la policía debe conocer las normas internacionales que regulan sus prácticas y además debe saber cómo hacer su trabajo con eficacia. Por ello, desde la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, hemos diseñado y puesto en marcha **Un Programa de Formación en Derechos Humanos** para las policías que les sensibilice respecto de su particular papel de promoción y protección de los Derechos Humanos así como su propio potencial de afectar estos derechos en su labor diaria. Un Programa de Formación para oficiales de las policías estatales y/o municipales en todo el territorio nacional que propicie un debate a lo interno de las instituciones y favorezca cambios estructurales, actitudinales y normativos que promuevan el respeto de los Derechos Humanos.

Pero no basta con la formación a oficiales de la policía, también es importante formar a instructores de las academias de policías, de modo que los agentes de policía, ya desde su formación inicial, asuman una actitud de compromiso con el respeto por los derechos humanos; pero también a todo el conjunto de actores que intervienen en el ámbito de seguridad en el país, fiscales del ministerio público, defensores del pueblo, miembros del ministerio, entre otros.

Por ello, asumimos como propósitos generales de nuestro programa:

1. Promover una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos.
2. Favorecer los procesos de democratización a lo interno de las instituciones para fortalecer el estado de derecho.
3. Promover el diseño de políticas institucionales a favor de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Desde el comienzo, nos planteamos una **concepción curricular** de reconstrucción social, la cual plantea la necesidad de hacer del currículum una posibilidad de evidenciar con visión crítica y propositiva los problemas y las contradicciones político-sociales y culturales e incidir en ellos para reconstruirla desde un horizonte ético. Esta visión promueve la formación de personas capaces de asumirse como sujetos de derecho, comprometidas con la justicia y la solidaridad y por lo tanto, capaces de abordar los problemas reales de la sociedad y dar solución a los mismos desde la búsqueda de consensos, el diálogo y una visión común de sociedad.

El diseño curricular planteado intenta ser **problematizador** en tanto que:

- Tiene la pretensión de indignar a los sujetos que participan del proceso y colocarlos frente a la injusticia, la desigual distribución de las oportunidades y el desigual ejercicio del poder.
- Tiene una visión integradora y por ende, no se agota en lo meramente informativo sino que incorpora lo afectivo, lo corporal, lo social, lo político en una visión globalizadora.
- Desentraña los conflictos desde la complejidad como criterio para evidenciar contradicciones, generar cuestionamientos, tensiones, más preguntas que respuestas, desde un marco de referencia ética.

- Es abierto y las necesidades de los grupos irán determinando los problemas a plantear, las estrategias a seguir aún en medio de las generalidades dadas.
- La metodología seleccionada crea las condiciones de motivación para que los participantes se animen a detectar los conflictos, asuman las tensiones y sin la pretensión de descartarlas, buscar respuestas problematizadas.
- Crea las condiciones para elaborar alternativas de solución y de acción desde el diálogo y según las necesidades del grupo, los problemas reconstruidos, las contradicciones dadas, pensando en la sociedad que queremos.

Nuestros núcleos problematizadores

Algunos de los temas que desarrollamos son los siguientes: conceptos de derechos humanos. Características de los derechos Humanos. Tipologías de los derechos humanos. Derecho interno y derecho internacional de los derechos humanos. Conceptos de Estado, nación, gobierno, democracia, sociedad civil. Diferencia entre delitos y violación a los derechos humanos. Ética y labor policial. Concepto y principios fundamentales de los estados de excepción, conflicto armado, disturbios civiles.

La objeción de conciencia como derecho. Instrumentos legales donde se establece el derecho y la responsabilidad penal de la desobediencia. Formas de objetar de un funcionario encargado de cumplir y hacer cumplir la ley. Los derechos humanos laborales: derecho al trabajo, a la estabilidad, al salario justo, a condiciones y medio ambiente adecuado, a libertad sindical, convención colectiva, huelga, protección del trabajo de menores, seguridad social, a la no discriminación en el empleo, prohibición del trabajo forzoso. Mecanismos de defensa nacional e internacional (Organización Internacional del Trabajo, Sistema Interamericano). Restricciones legales de las instituciones de policía para ejercer algunos derechos humanos laborales. Estrategias de promoción y defensa de los derechos humanos laborales en las instituciones de policía.

Conceptos y características de la violencia. Tipología de la violencia. Técnicas de resolución de conflictos.

Creencias y representaciones sociales. Secuelas físicas y psico-sociales de las violaciones a los derechos humanos. Medidas de prevención de las violaciones a los derechos humanos.

Principios básicos de la Educación en Derechos Humanos y estrategias metodológicas. Definiciones sobre la perspectiva de género. Las estructuras injustas en las instituciones de policías.

Procedimientos policiales: misión de la policía. Perfil profesional integrado de la policía. Factores que favorecen y obstaculizan el cumplimiento del deber en lo interno y lo externo. La investigación como función de la policía. Funciones de la policía en disturbios y manifestaciones. Los reglamentos internos y su adecuación a las recomendaciones de Naciones Unidas.

Nuestro objetivo general es lograr que los funcionarios y funcionarias de policía asuman su compromiso ético y legal en la promoción y defensa de los derechos humanos, a través de la formación en derechos humanos de los y las policías.

Implícitamente queremos:

1. Fomentar un pensamiento crítico que deleve las estructuras y relaciones de dominación para transformarlas desde los valores de justicia social.
2. Promover el ejercicio de la ciudadanía, desde la visión de que los ciudadanos son aquellos que participan en la toma de decisiones de los asuntos públicos y aquellos que son protegidos en sus derechos civiles, políticos, económicos y culturales.
3. Producir contra-significados y contra-valores en el campo de las relaciones personales y a lo interno de las instituciones policiales, desde los valores de los derechos humanos.
4. Generar espacios para la vivencia de la democracia y la resolución de los conflictos por la vía del diálogo y la negociación.
5. Problematizar el lenguaje, las experiencias, las relaciones de poder, el marco jurídico, las formas culturales institucionales para develar las contradicciones y favorecer su superación.
6. Animar la lucha a favor de la dignidad humana y el respeto por los derechos fundamentales.
7. Fomentar la auto-valoración personal y grupal.
8. Promover una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos.
9. Favorecer los procesos de democratización a lo interno de las instituciones para fortalecer el estado de derecho.
10. Promover el diseño de políticas institucionales a favor de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Las estrategias metodológicas utilizadas para alcanzar estos objetivos, son participativas, favoreciendo el diálogo, la resolución de conflictos y los testimonios de vida. Cada sesión debe generar un ambiente de confianza y relaciones horizontales donde todos los participantes se sientan escuchados y puedan intervenir sin temor

Con respecto al seguimiento y monitoreo de la propuesta hemos determinado que los talleres de formación no son suficientes para generar cambios actitudinales. Es prioritario el monitoreo de los cursos, las actitudes y los procedimientos de multiplicación de experiencias. La Red de Apoyo ve necesario que todos los cursos de derechos humanos abiertos a oficiales de la policía deben tener un plan de seguimiento que garantice, efectivamente, que se hayan adquirido los aprendizajes y poder reforzar conductas éticas.

Nos hemos comprometido entonces con las instituciones para hacer un programa de seguimiento y multiplicación con los oficiales formados. La Red de Apoyo asume que debe “formar para formar”.

Por otra parte, desde que comenzamos a formar policías, nos dimos cuenta que el problema de las violaciones a los derechos humanos exigía una urgente reforma de todas las instituciones de policía.

En ese sentido, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz comenzó a instar al gobierno nacional, a las gobernaciones y alcaldías, a la Asamblea Nacional (AN) y a las Comisiones Legislativas a impulsar la reforma de las instituciones de la policía, como un asunto urgente y absolutamente necesario, en el marco del respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones de la democracia.

La agenda sobre la reforma de los cuerpos de seguridad está planteada desde que introdujimos el Anteproyecto de Ley que organiza el Cuerpo Uniformado de Policía Nacional en la AN en el año 2000 con el propósito de participar en la discusión legislativa.

Los puntos de la agenda de reforma son los siguientes:

1. La desmilitarización de todos los cuerpos de seguridad y que sean sus mandos naturales quienes dirijan la policía.
2. El establecimiento de mecanismos para el diseño de políticas de prevención del delito que respondan a las directrices del Estado y sean consultadas con las comunidades organizadas y organizaciones de derechos humanos.
3. La diferenciación de las competencias de los distintos cuerpos de seguridad en el ámbito nacional, regional y local.
4. La regulación de los principios básicos de actuación de los funcionarios y funcionarias de policías, de acuerdo a lo establecido por las Naciones Unidas al respecto.
5. El establecimiento de mecanismos de control externo que supervisen la actuación de los funcionarios de policía y el funcionamiento general de la institución.
6. La regulación de mecanismos de rendición de cuentas interna y externamente que evite la corrupción, la malversación de los fondos y demás delitos de salvaguarda.
7. La reestructuración de la organización interna de la policía (direcciones, departamentos, formas de supervisión, funcionamiento interno) que favorezca la democratización a lo interno de la institución.
8. La elaboración de manuales de procedimientos que garanticen mínimos criterios comunes en las actuaciones diarias.
9. La adecuación de los reglamentos internos a la Constitución, las leyes de la República y demás tratados internacionales suscritos por Venezuela.
10. El establecimiento de una carrera única basada en criterios de profesionalidad.
11. La formación en el ámbito comunitario que promueva el trabajo preventivo.
12. La regulación de los derechos de los funcionarios y funcionarias de policía y de las condiciones laborales, de acuerdo a las Normas Internacionales del Trabajo.
13. La unificación, en el ámbito nacional, del proceso de selección, el régimen educativo, el régimen disciplinario, el de previsión social y el de finanzas.
14. El establecimiento de los reales mecanismos de coordinación con los órganos de seguridad ciudadana establecidos en la Constitución y demás cuerpos de seguridad.
15. La promoción de la modernización del trabajo de los cuerpos de policía.

Nuestro trabajo en esta materia no ha sido sencillo, pero ha dado sus frutos, y es por ello que actualmente formamos parte de una Comisión especial para la reforma de las policías del país, creada por el MIJ, en donde pretendemos incidir, entre otras cosas, con la realización de un diagnóstico de las instituciones policiales del país, para a partir de ello lograr un mejoramiento y optimización de los cuerpos policiales, y esperamos que algunas de las recomendaciones realizadas por la Red de Apoyo para el mejoramiento de las instituciones que ya se han concretado en algunos estados del país, específicamente en cuanto a la profesionalización de los y las policías y realización de reglamentos internos (ascensos y previsión social), puedan ser tomados en cuenta dentro de los nuevos parámetros nacionales que se están estudiando, como por ejemplo los decretos estatales que regulan la actuación policial en los estados Anzoátegui, Portuguesa y Aragua.

Este proceso iniciado hace casi una década no ha sido fácil, hemos encontrado muchas dificultades que han obstaculizado nuestro trabajo, pero que han representado aprendizajes valiosos para nuestro proyecto. Podemos señalar como ejemplos, la resistencia inicial que tienen los directivos de las instituciones policiales y entes gubernamentales, a este proceso de formación; la dificultad que existe para la realización del seguimiento por la movilidad constante del personal formado y por la burocracia en los entes gubernamentales; la resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios y funcionarias durante y después del curso de formación; la aplicación de las recomendaciones realizadas por nuestra organización a los gobiernos y a las instituciones, entre otras; por eso podemos afirmar que es un proceso de cambio que puede llevarse un tiempo pero que estamos esperanzados en que se concrete en algún momento.

El trabajo constante, organizado y con visión holística de la problemática policial nos permitirá seguir superando las dificultades planteadas.

ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN POLICIAL EN VENEZUELA AVANCES DEL ESTUDIO

Humberto J. González Silva
Venezuela

El presente es un avance del estudio que adelantamos, junto a un equipo conformado por Glenis Rodríguez, Steward Millán, Carlos Rojas y Ángela Aponte. El estudio forma parte del amplio proceso de diagnóstico y consulta que adelanta la Comisión Nacional para la Reforma Policial. Se trata pues de un análisis orientado a la formulación de propuestas de política pública.

El objetivo general del estudio es **identificar fortalezas, debilidades y caminos de transformación de los sistemas de formación policial en Venezuela, de cara a la construcción de un nuevo modelo policial**. Y tiene como objetivos específicos: 1) Sistematizar información sobre las características de los sistemas de formación policial en Venezuela; 2) Identificar las características organizativas de los procesos de formación policial; 3) Caracterizar los modelos de formación policial, conforme a la visión y comprensión de la formación policial, a los principios y criterios que orientan la organización y al diseño de los procesos formativos y 4) Identificar elementos fundamentales de las prácticas educativas de la formación policial.

Para el cumplimiento de los objetivos estamos realizando en breve plazo cuatro tipos de tareas: a) La sistematización de información que permita obtener una panorámica de los sistemas de formación policial. b) Elaboración del marco conceptual para el análisis de la formación policial. c) El análisis de información que supone la caracterización de modelos y prácticas educativas. d) La identificación de fortalezas, debilidades y formulación de recomendaciones.

La metodología que seguimos es recurrente. Lo cual nos permite ir elaborando aproximaciones sobre cada tarea, que vamos afinando en sucesivos ciclos. Operar así nos permite presentar hoy algunos resultados, aún cuando sobre ellos debería observarse un amplio margen de reserva, pues se trata de información no consolidada que requiere y que está previsto ir validando. Sin embargo, creemos de la más alta utilidad entender esta presentación como una instancia de validación de lo que venimos hallando.

Organizamos la presentación en tres partes: 1) Algunos elementos de base que guían el estudio; 2) La información levantada hasta el momento en cuanto a la organización de la

formación policial, su diseño curricular y sus vinculaciones con el desempeño profesional; 3) El cuerpo de recomendaciones que va conformándose.

Entre los **elementos que guían el estudio** se apuntan:

- a) La existencia de un marco valorativo explícito, pues el estudio se enmarca en el desarrollo de un nuevo modelo policial, con claro énfasis en su carácter democrático y civil.
- b) El foco en la generación y sistematización de información, dadas las limitaciones en cuanto a actualización, exactitud y comprehensividad de la información existente.
- c) Foco en las relaciones entre la formación policial y el desempeño. Se trata de vincular “la calidad democrática del desempeño policial, con la calidad democrática de su educación y entrenamiento”⁷⁷. Se visualiza un sistema formativo entrelazado con el desempeño profesional y la carrera policial.
- d) Se presta atención tanto al modelo orientador de la formación (visión y comprensión de la formación policial, principios y criterios que la orientan, diseños formativos) como a los procesos formativos (interacción entre los agentes formativos y los sujetos de la formación).
- e) Como elemento de los modelos y prácticas de formación, se presta especial atención a las relaciones entre los sistemas de formación y los cuerpos policiales, pues la influencia de la formación sobre el desempeño no hace referencia solamente al desempeño individual sino también a las relaciones estructurales (institucionales, sistémicas)

En cuanto a la **organización de la formación policial, su diseño curricular y sus vinculaciones con el desempeño profesional**, la información procesada permite comunicar algunos resultados preliminares:

- a) Se caracterizan los tres tipos de centros de formación policial encontrados:

<p>Institutos Universitarios</p>	<p>En esta categoría se encuentran el Instituto Universitario de Policía Científica (IUPOLC) adscrito al Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) y el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana (IUPM).</p> <p>Conforme a la Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas: “Las funciones de policía de investigaciones científicas, penales y criminalísticas requieren de un proceso de formación especializada que se acreditará mediante la licenciatura conferida por el Instituto Universitario de Policía Científica o título expedido por las Universidades del país sobre ciencias penales y criminológicas...”</p> <p>El grado de licenciatura otorgado por el IUPM es requisito de ingreso para los oficiales de la Policía Metropolitana (PM). El IUPM ofrece también un programa de formación de Técnicos Superiores Universitarios dirigido a funcionarios policiales en ejercicio. El IUPM mantiene convenios con varias policías regionales donde se han establecido representaciones del Instituto que dan seguimiento a programas de formación conducentes al título de Licenciado en Ciencias Policiales, organizados y conducidos por los cuerpos de policía de los Estados.</p>
---	--

<p>Escuelas Regionales de Policía</p>	<p>Existen 6 Escuelas Regionales de Policía dependientes del Ministerio de Interior y Justicia, cuya función es formar a los funcionarios de las policías estatales. Entre ellas está establecido por Resolución ministerial de 1987 que la Escuela Región Central y de Los Llanos es la única encargada de formación de oficiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escuela de Policía Región Central y de los Llanos • Escuela de Policía Región Nororiental e Insular • Escuela de Policía de la Región Zuliana • Escuela de Policía de Guayana • Escuela de Policía de la Región Centro-Occidental
<p>Academias Municipales de Policía</p>	<p>Se han detectado 18 Centros de Formación Policial permanentes dependientes de los municipios.</p> <p>36 cuerpos policiales refieren formar sus funcionarios en sus instalaciones, en programas no permanentes, sin sede o estructura propia.</p> <p>En 3 municipios reportan programas propios que funcionan en instalaciones de instituciones de educación superior.</p>

Se identifica un proceso creciente que ha tendido a la creación de centros de formación en los Estados, dependiendo directamente de las Policías Estadales. En 10 estados se reporta la existencia de un Centro de Formación Policial Estatal o Programas especiales para la formación de agentes en las sedes policiales u otros espacios habilitados a tal efecto.

En el caso de las policías municipales se tiene que: 18 policías cuentan con Centros de Formación Policial permanentes; 36 cuerpos policiales refieren formar sus funcionarios en sus instalaciones, en programas no permanentes, sin sede o estructura propia; en 3 municipios se reportan programas propios que funcionan en instalaciones de instituciones de educación superior; un municipio forma sus funcionarios en un Centro dependiente de la Policía del Estado; 7 policías municipales forman funcionarios en las Escuelas Regionales; 2 en colaboración con otra policía municipal y 2 reportan ingresar agentes sin formación específica previa (provenientes de otras policías o reservistas).

La vinculación de los centros y estructuras de formación con la formación permanente es débil en todos los casos, debilidad más acentuada en los casos de los Institutos Universitarios, las Escuelas Regionales y los programas de formación ad hoc. La idea más difundida no incorpora el criterio de formación permanente, aunque se reportan en muchos casos actividades y cursos.

La vinculación de la formación con la carrera policial suele seguir criterios formales (valoración de credenciales). En algunos casos la formación está integrada a procesos de evaluación de desempeño.

La duración de la formación inicial varía, entre los planes de estudio revisados hasta el momento:

- 6 a 9 meses para la formación de agentes en las Escuelas Regionales de Policía y Academias Municipales.

- Dos años lectivos para la formación de oficiales en la Escuela Región Central y de Los Llanos.
- 8 semestres para la Licenciatura en Ciencias Policiales del IUPM.

Los diseños curriculares analizados mantienen como rasgos comunes:

- Suelen ser lineales, presentándose como un listado de asignaturas, aún cuando suelen agruparse en componentes y ciclos.
- Suele identificarse el diseño curricular con los planes de estudio. Entre los diseños curriculares analizados, cuando aparecen fundamentación y bases curriculares hay baja consistencia con el plan de estudios.
- La práctica profesional supervisada suele ubicarse al final de los períodos de formación inicial con una duración variable (entre 40 y 100 horas).

Pueden identificarse como componentes comunes a los planes de estudio analizados:

Componente	Peso porcentual en la carga horaria
Formación profesional policial (en la mayoría de los casos se encuentra aquí una asignatura sobre ética policial)	Entre 23 y 34%
Formación operacional y técnica ⁷⁸ (orden cerrado, armamento y tiro, educación física, defensa personal)	Entre el 23 y el 34%
Formación jurídica (en el cual suele ubicarse una asignatura sobre Derechos Humanos)	Entre el 10 y el 22%
Formación Complementaria (con unidades curriculares variables)	Entre el 18 y el 30%

Los procesos de selección de los aspirantes a ingresar a los centros para su formación inicial comprenden en líneas generales: pruebas psicotécnicas, evaluaciones psicológicas y psiquiátricas, evaluación sociológica, exámenes médicos y de condición física, valoración de actitudes hacia la función policial; las cuales se aplican en forma sucesiva eliminando a los aspirantes que no aprueben alguna de las etapas de la selección. En todos los casos revisados se establecen límites de edad para la formación inicial. También aparecen como requisitos comunes: nacionalidad venezolana; no haber sido expulsado de ningún Instituto de Educación, Formación Militar y/o Policial, o de cualquier otra Institución por deficiencia académica, baja disciplinaria u otra causa; condiciones de salud, conformación y desarrollo físico y no tener tatuajes en el cuerpo ni perforaciones en la piel. El nivel educativo requerido para el ingreso varía entre Bachiller y Técnico Superior Universitario o Licenciatura.

Conforme a la información procesada hasta el momento, parte importante del cuerpo de profesores (sobre todo en las asignaturas de los componentes de formación profesional policial y técnico-operacional) está conformada por funcionarios policiales. Los profesores de otras áreas suelen ser contratados por horas y no ser funcionarios policiales.

Llama la atención que de acuerdo a su decreto de creación, las Escuelas de Policía Regional deben tener como director a un coronel de la Guardia Nacional.

Algunas ideas iniciales para el cuerpo de recomendaciones:

Nos ubicamos en un proceso de Reforma Policial y reformar supone cambios. Esto que parece como obvio es, sin embargo, necesario recordarlo a cada momento y reflexionar sobre sus implicaciones. La tendencia natural de las personas y las organizaciones es a seguir haciendo lo que se acostumbra, es a la continuidad. Y aunque exista el convencimiento y la exigencia pública del cambio, siempre pareciera que este cambio es externo a nosotros. Habría entonces que resaltar que la Reforma Policial exige una Reforma en la formación policial, no precisamente porque los formadores o los centros de formación lo estén “haciendo mal” o porque sean los responsables de cualesquiera carencias que se atribuyan a la Policía, sino porque la construcción de un nuevo modelo policial plantea nuevas exigencias a la formación y tiene que contar con **nuevos modelos de formación que se constituyan en motores de la construcción de una nueva cultura policial**, civil, democrática, abierta a la comunidad y que fundamente su acción en la defensa y extensión de los derechos humanos.

Para la reforma de la formación policial, la base con la que contamos es fundamentalmente la experiencia, saberes y recursos acumulados a lo largo del tiempo.

Como señala Fröling⁷⁹: “La policía moderna requiere de profesionales de excelente formación técnica y ética. Uno de los problemas de los cuerpos policiales latinoamericanos son precisamente los períodos de formación demasiado breves, que a veces no alcanzan a durar un año, y contenidos que no enfatizan lo suficiente el rol de servicio público de dichos profesionales”. Más allá del tema de la duración de la formación inicial, la cual por demás es altamente variable en distintos países con cuerpos policiales de actuación reconocida, es claro que la solidez de **la formación requerida exige concebirla como un proceso permanente y vinculado a la carrera policial**. En palabras de Fröling: “La formación y el perfeccionamiento deben acompañar al policía durante toda su carrera profesional”.

La función policial se caracteriza por ser compleja y estar sujeta a múltiples presiones. Desde el punto de vista del análisis de competencias requiere conjugar capacidades de decisión en situaciones sociales complejas, cruzadas por intereses en conflicto y poner en juego en ellas el juicio crítico y el manejo técnico de parámetros múltiples. La formación policial debe comprenderse entonces como capaz de preparar para esta función compleja, lo cual implica, siguiendo el modelo formativo de la Escuela de Policía de Cataluña⁸⁰, que:

Los alumnos, en primer lugar, tengan acceso a los conocimientos relativos al contenido de su profesión (principios que la definen, mecanismo de funcionamiento...) y al entorno en el cual se desenvolverán. Sólo sobre la comprensión de estos dos ámbitos es posible construir una cultura profesional abierta a la comunidad.

En segundo lugar, se requiere dominar las habilidades propias de la función policial, es decir, los procedimientos que ayudan a dar respuesta a las situaciones que el policía ha de enfrentar cotidianamente.

Pero el hecho de que se cuente con procedimientos para actuar frente a la complejidad de la vida social no puede implicar respuestas mecánicas ante los conflictos. El policía trabaja en un contexto social dinámico, caracterizado por el cambio y la multiplicidad de miradas y percepciones. Por eso, toca imbuir a los futuros profesionales en criterios de actuación (oportunidad, percepción de los riesgos, valoración de las distintas respuestas posibles y de los intereses en juego...) que les permitan actuar como sujetos reflexivos, capaces de mantener un constante esfuerzo de comunicación e interpretación.

En tercer lugar, se trata de que los alumnos adopten unas actitudes determinadas para el cumplimiento de su trabajo. El policía es la representación de la fuerza legítima y, al mismo tiempo, el garante más inmediato de nuestras libertades. Esta difícil ecuación puede resolverse manteniendo actitudes como la adaptabilidad, la voluntad de servicio, el respeto a las personas y las instituciones o el saber estar en cada situación.

Traemos aquí a consideración nueve consideramos sobre la formación policial para una policía democrática planteadas por López Portillo⁸¹:

1. Entendimiento y equilibrio: Es necesario lograr que los policías adquieran el aparato conceptual básico para ser capaces de entender el conflicto entre diversas demandas legítimas (v. gr. orden y libertad), y equilibrar, en su mente, las diversas expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia ellos.
2. Aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas: Los policías deben tener la capacidad para ejercer un criterio independiente, en donde el contexto es un ambiente abierto y de involucramiento mutuo entre el experto y el alumno, encaminado hacia un aprendizaje basado en la experiencia, actividades de resolución de problemas y pensamiento crítico.
3. Fortalecimiento permanente de valores y habilidades: El proceso de educación y entrenamiento formal no ocurre de manera aislada, es en realidad sólo una pequeña parte de la experiencia del policía y siempre está confrontada por el poder de la socialización informal, contenida en la cultura policial. Por ello debe ponerse en práctica un ciclo permanente de fortalecimiento de valores y habilidades.
4. Coherencia entre los objetivos de la formación y el ejercicio de la función: Para que la policía acepte los valores de la formación y actúe en la manera como se le formó, es necesario un proceso de supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, estímulos y sanciones.
5. Evaluación de la formación: La evaluación de la implementación y el impacto de la formación provoca la retroalimentación que cierra su ciclo. Este aspecto es esencial para lograr una posición creativa, innovadora y adaptativa en las organizaciones.
6. Correspondencia entre la formación y las rutinas laborales reales: La formación debe ser realista. Tradicionalmente la formación de la policía ha subrepresentado los aspectos relacionados con el mantenimiento del orden y de servicio a la sociedad y sobre representado las actividades contra la delincuencia. Ello ha descuidado la complejidad intrínseca de la actuación policial en la calle, donde se ha revelado que cinco de las seis acciones comunes de la policía consisten enteramente en hablar y escuchar: entrevistar, interrogar, amenazar, dar información y dar seguridad o tranquilidad. Una formación realista requiere el análisis sistemático de las cargas y rutinas normales de los policías, una vez que estos salen a la calle.

7. Integración del aprendizaje conceptual y práctico, y vinculación entre ellos mediante el aprendizaje participativo: La formación debe ser integrada, lo que significa la necesidad de realizar dos procesos simultáneos: subrayar las nociones generales y abstractas de la función policial democrática, y estar orientada hacia temas prácticos del trabajo policial. Enseñanza conceptual y entrenamiento práctico deben ir de la mano.
8. Entorno democrático: La formación debe ser contextualizada. La función policial democrática necesita un sistema democrático en su entorno que la respalde y que permita un ejercicio semiautónomo de las funciones policiales (espacio discrecional de decisión).
9. La experiencia policial es insumo indispensable para alcanzar un proceso de formación eficaz: Marenin propone el siguiente presupuesto básico: “a menos que el mundo de trabajo policial, tal como es visto con los ojos de los propios policías, sea tomado en cuenta, la educación y entrenamiento policiales no podrán crear la interiorización y el significado que los conducirá a actuar de la manera como se espera que lo hagan”.

Independientemente de que se mantuviera la multiplicidad de centros de formación policial adscritos a las policías locales, es imprescindible establecer parámetros nacionales para su formación que refieran justamente a su consolidación como cuerpos civiles y democráticos, con funciones de seguridad ciudadana y defensa y extensión de los derechos humanos. Tales parámetros deberían sustentarse en las consideraciones anteriores y deberían ser supervisados nacionalmente, garantizando también un registro sistemático y obligatorio de los programas y actividades de formación policial y la evaluación periódica de los mismos.

En consonancia con el carácter civil que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece para los cuerpos de policía, la dirección de los centros de formación debe estar en manos de civiles. Se considera conveniente que el cuerpo de profesores integre personal policial y no policial, en búsqueda de una amplitud de perspectivas y que, asimismo, se estimule la vinculación entre los centros de formación policial y las instituciones de educación superior.

Deben garantizarse programas específicos de capacitación permanente para profesores y directivos de los centros; sólo sobre esta base podrán sostenerse cambios de enfoque en la formación policial.

Se estima indispensable asimismo, la vinculación y el trabajo coordinado entre los centros y programas de formación policial, para hacer uso efectivo de los escasos recursos existentes en materia de metodologías, personal formado, espacios educativos, materiales de apoyo, centros de información.

Como parte de un sistema nacional de formación policial, debería contemplarse la creación de instancias capaces de generar estudios y propuestas, estimular la reflexión sobre la formación, de propiciar innovaciones y actuar como interlocutores con otras experiencias de formación. Particular relevancia tiene la elaboración de manuales de referencia y materiales educativos.

citas

77 López Portillo Vargas, Enrique (2003): Educación y entrenamiento policial para la democracia. En: eScholarship Repository, 2006.

78 Se usa aquí la denominación que tienen los componentes en el plan de estudios del IUPM.

79 Hugo Fröling (2006): El desafío de la reforma policial en América Latina. En: Revista Electrónica AGENDA PÚBLICA. Edición Año V / N° 8.

80 [Http://www.gencat.net/interior/epc/docs/epc_descrip_01.htm](http://www.gencat.net/interior/epc/docs/epc_descrip_01.htm).

81 Ernesto López Portillo Vargas (2003): Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia USMEX 2003-04 Working Paper Series <http://usmex.ucsd.edu/justice>.

COMPETENCIAS PARA LOS CUERPOS DE SEGURIDAD CIUDADANA DE VENEZUELA

Eddi Jesús Nieves Riera
Venezuela

Todos los países desarrollados, en vías de desarrollo y subdesarrollados, se encuentran ante la necesidad imperiosa de disponer de un sector público eficaz y adecuadamente dimensionado. Paralelamente a este proceso se va imponiendo el énfasis en la obtención de resultados así como los valores de la calidad y del servicio al ciudadano.

El correcto desempeño de la misión policial requiere un personal responsable y técnicamente adiestrado. Cuando en vez de funcionarios policiales profesionalmente preparados, la misión de velar por la paz pública se confía a improvisados, se obtiene como resultados la falta de respeto a la ley, abusos de autoridad, deshonestidad, desprecio social, antagonismo al poder público, entre otras cosas. Por este motivo, el proceso de Selección y Reclutamiento de Recursos Humanos (RRHH) para cumplir funciones policiales debe seguir unos parámetros muy rigurosos.

En el caso tanto del personal policial de base como de los niveles de supervisión (llámese agente, oficiales o sub inspectores) son los funcionarios que a mediano y largo plazo ocuparán todos los puestos de dirección operativa y gerencial de los Cuerpos de Seguridad Ciudadana, razón por la cual el proceso de reclutamiento y selección para proveer el personal de estas jerarquías debe ser muy cuidadoso, de manera que se pueda pronosticar que dicho personal estará identificado con la misión y los fines de la institución policial, del que se pueda prever que demostrará un desempeño excelente de la función policial.

A pesar de que el proceso de captación de personal (como también es denominado), para las jerarquías de entrada a los Cuerpos de Seguridad Ciudadana se realiza tanto interna como externamente, en la mayoría de los casos no se han determinado los medios más efectivos para promover el reclutamiento de aspirantes, de manera de orientar los esfuerzos a atraer posibles candidatos de la manera más rápida y económica posible, ni tampoco se ha hecho un proceso de análisis de los cargos de entrada al Cuerpo, ya que en muchos casos se adolece hasta de un sencillo manual de descripción de los mismos.

De acuerdo con Cubeiro y otros (1996)⁸² el punto débil del análisis de puestos consiste en la enumeración de las exigencias del trabajo y las cualidades profesionales que debe tener el candidato para satisfacer esas exigencias; sin embargo, lo que en verdad se desea conocer y a

la vez es más difícil de precisar (tomando solamente el contenido del puesto), es la identificación de las características, rasgos, capacidades y habilidades (es decir, competencias) necesarias para desempeñar el puesto. Estos mismos autores señalan que desde el punto de vista de costo/eficacia, lo más adecuado para una organización es contratar a las personas tomando en cuenta sus competencias en los roles a desempeñar y luego desarrollar en cada una de ellas los conocimientos y las capacidades requeridos por dicha organización.

Pero antes de continuar, hay que precisar ciertos conceptos clave:

Proceso de reclutamiento

El Reclutamiento es una etapa previa a la Selección de personal propiamente dicha, que tiene por finalidad disponer del mayor número posible de solicitantes interesados en el puesto que se aspira cubrir. De un correcto reclutamiento dependerá el éxito de la selección, ya que si se recluta a candidatos no capacitados, la selección no será satisfactoria. Por otra parte, a mayor número de candidatos reclutados potencialmente cualificados para desempeñar un puesto, son mayores las posibilidades de encontrar al (los) candidato(s) idóneo(s).

Por otra parte, la Selección de Personal es la actividad estructurada y planificada que permite atraer, evaluar e identificar, con carácter predictivo, las características personales de un conjunto de sujetos denominados "candidatos" que les diferencian de otros y les hacen más idóneos, más aptos o más cercanos a un conjunto de características y capacidades determinadas de antemano como requerimientos críticos para el desempeño eficaz y eficiente de una cierta tarea profesional.

Concepto de competencias

Se utiliza el término competencia, cómo sinónimo de capacidad, de saber hacer. Para que una persona sea competente en determinada ocupación, oficio o profesión debe poseer determinados conocimientos y desarrollar un conjunto de capacidades que le permitan cumplir con eficacia las tareas y funciones de su quehacer laboral.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (2006)⁸³ la palabra competencia proviene del latín "competentia" y significa disputa o contienda entre dos o más sujetos sobre una cosa; oposición o rivalidad entre dos o más que aspiran obtener la misma cosa; también puede significar aptitud, idoneidad, incumbencia.

De acuerdo con Boyatzis, citado por Cubeiro, y otros se define como "una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo"⁸⁴.

Según Ansorena, A. (1996)⁸⁵, tales competencias pueden definirse como "habilidades o atributos personales de la conducta de un sujeto, que constituyen características de su comportamiento y, bajo la cual, el comportamiento orientado a la tarea puede clasificarse de forma lógica y fiable." Dichas habilidades o atributos dan lugar no a un desempeño aceptable, sino superior y que, por tanto, hay que buscar cuando se recluta y selecciona a nuevos candidatos para ocupar las vacantes".

Para la determinación de las competencias se emplean generalmente dos métodos: la Técnica de Entrevistas de Eventos Conductuales (EEC) y las valoraciones del panel de expertos. Estos métodos se centran en la determinación de las características personales que definen un desempeño superior; en cada trabajo algunas personas se desempeñan mucho más eficientemente que otras utilizando diferentes formas y conductas para realizarlo; por tanto, la mejor forma de identificar las competencias que conducen a un desempeño superior es estudiar a los más exitosos.

Independientemente del método para determinarlas, el modelo de competencias para selección, deberá contener el menor número posible de competencias, las que diversos autores señalan que deben ser sólo seis o siete las competencias clave del desempeño en el puesto. Éstas son las competencias que deben constituir el principal centro de atención del sistema de selección. Sin embargo, para poder manejar adecuadamente el modelo de selección, se debe determinar cuáles, de entre el total de competencias, pueden ser objeto de formación y adiestramiento, para evitar incluirlas en el modelo de selección.

Diferencias entre las competencias laborales y el modelo de competencias conductuales

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional OIT (1996-2006)⁸⁶ señala que el concepto de competencia laboral hace referencia a los conocimientos, habilidades y destrezas requeridas por el individuo para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada.

El modelo de competencias conductuales según Alvarez, J. (2000)⁸⁷ está asociado al enfoque conductista; el cual se centra en las características personales que definen un desempeño superior.

Propuesta de un Modelo de Selección de Recursos Humanos Policiales para los cuerpos de seguridad ciudadana basado en competencias

Introducción

El Proceso de Selección de Recursos Humanos Policiales aquí propuesto, se fundamenta en varias etapas secuenciales de evaluación cuantitativa, siendo la primera el **proceso de reclutamiento**; seguidamente, se describe el **proceso de selección** el cual está compuesto de cuatro fases:

La **fase I** se refiere a la documentación y los requisitos médico-odontológicos y la documentación que debe consignar el aspirante para poder llenar la solicitud de participación en las pruebas de selección. En esta fase se incluye la verificación de los antecedentes policiales y penales del aspirante

La **fase II** describe las diferentes pruebas de selección, con indicación de los criterios de calificación de las mismas.

La **fase III** se refiere a la metodología empleada para llevar a cabo la investigación de pre-empleo y el criterio de calificación de esta prueba.

La **fase IV** trata acerca del proceso de selección final de los aspirantes y el posterior ingreso al Centro Universitario Policial para la realización del curso de formación respectivo.

Objetivo de la presente propuesta

A través de esta propuesta, se pretende elevar el perfil de entrada a los cursos de formación del personal policial de base y de los niveles de supervisión, mediante la selección de aspirantes sobre los que se pueda predecir (basándose en sus competencias conductuales), un desempeño excelente de la misión policial.

Justificación de la propuesta

Al poner en práctica el proceso de selección basado en competencias, aumenta la posibilidad de que los nuevos funcionarios policiales posean las aptitudes y actitudes necesarias para el cumplimiento eficiente de la misión policial, lo que pudiera incidir a mediano y a largo plazo en la disminución de los índices de rotación y el aumento del sentido de pertenencia de los funcionarios policiales. Por otra parte, al disponer los Cuerpos de Seguridad Ciudadana de Venezuela de funcionarios con estas características, se contribuirá a largo plazo a la disminución de la inseguridad ciudadana, lo cual ayudará a aumentar la estima y el apoyo de la sociedad venezolana hacia las instituciones policiales.

Proceso de reclutamiento

El proceso de reclutamiento se realizará mediante diversos medios: familiares y amigos de los funcionarios policiales y anuncios en la prensa, internet, radio y TV local.

Los anuncios deben ofrecer información precisa acerca de la naturaleza de los cargos ofertados, las características de los cursos de formación y de las competencias requeridas para cada uno de ellos, de manera tal que permita a los posibles aspirantes seleccionarse a sí mismos para el puesto, al tomar una primera decisión sobre si deben o no intentar entrar en el proceso de selección, tomando en cuenta de qué manera el cargo se adapta (o no) a sus propias competencias, lo que les permite pronosticar un buen desempeño individual futuro.

Proceso de selección

Fase I

El ingreso a los Cuerpos de Seguridad Ciudadana, se efectuará conforme a los principios de transparencia, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, previa superación de las pruebas de selección que al efecto se publicarán en los medios de comunicación social del país.

Requisitos

Para poder participar en las pruebas de selección para el curso de formación respectivo, el candidato deberá reunir los siguientes requisitos:

- Ser venezolano(a).
- Edad comprendida entre 21 y 26 años.
- Estado civil soltero(a), sin hijos.
- Estatura mínima (descalzos) de 1,70 metros para los hombres y 1,65 metros para las mujeres.

- Peso proporcional con la estatura y la edad.
- Gozar de buena salud física y mental.
- El personal masculino no debe poseer tatuajes ni perforaciones en ninguna parte del cuerpo. En el caso del personal femenino se exceptúan, únicamente, las perforaciones realizadas en el pabellón de la oreja.
- Los aspirantes al curso de formación para los cargos de nivel de supervisión de Policía deben ser profesionales universitarios o poseer como mínimo, título de Técnico Superior Universitario, o su equivalente; mientras que los aspirantes al cargo de personal de base policial deben poseer como mínimo, título de Técnico Medio (preferiblemente en las especialidades de informática, electrónica, mecánica, electricidad y administración policial).
- No haber sido condenado mediante sentencia definitivamente firme por delitos establecidos en el ordenamiento jurídico venezolano, ni haber sido expulsados de ninguna institución pública o privada, ni hallarse inhabilitados para el ejercicio de funciones públicas.
- Poseer la licencia de 2º grado para conducir motocicletas, motonetas y otros vehículos similares y la licencia de 5º grado para conducir vehículos livianos y camiones, tal como lo establece la Ley de Tránsito Terrestre vigente.
- Referencias laborales que pudiera poseer, así como las cartas que certifiquen la conducta del individuo y sus relaciones en el vecindario.

Requisitos médicos - odontológicos:

- a) Hematología completa.
- b) Uremia.
- c) Glicemia.
- d) Creatinina.
- e) Orina completa.
- f) Grupo sanguíneo y factor RH
- g) Hepatograma.
- h) Radiografía de tórax, frente y perfil.
- i) Informe médico, certificando que el aspirante se halla en condiciones de efectuar ejercicios físicos intensos.
- j) Electroencefalograma.
- k) Electrocardiograma.
- l) Certificado de salud vigente.
- m) Certificado de salud mental vigente.
- n) Evaluación odontológica.

Solicitudes

Charla informativa

Antes de comenzar a presentar los exámenes, un representante de la División de Recursos Humanos de los Cuerpos de Seguridad Ciudadana, impartirá una charla de inducción a los (as) interesados(as) en ingresar al Cuerpo, en la cual se le explicarán los requisitos de ingreso, las exigencias académicas que deberán superar durante el curso de formación y las funciones que les tocará desempeñar una vez graduados, de forma que el aspirante tenga clara conciencia del cargo que les tocará asumir.

Se les informará que cuando llenen la solicitud de preinscripción deben colocar los antecedentes médicos, tanto del aspirante como de sus familiares directos, de igual manera se hará énfasis en el hecho de que una vez que se haya graduado, se le someterá a un periodo de prueba de tres meses, al final del cual puede ser descartado, si no demuestra aptitud para el trabajo policial, con lo cual también se le dará cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y la Ley del Estatuto de la Función Pública relacionado con el periodo de prueba.

Aquellos (as) que muestren interés en participar en el proceso de Selección, deberán adquirir en la División de Recursos Humanos la solicitud para participar en el proceso de selección, un material escrito sobre los requisitos de ingreso y el temario de los exámenes de selección.

En la solicitud, se le pedirá al candidato que coloque algunos datos biográficos y de salud, que serán revisados posteriormente en la División de Recursos Humanos para determinar si reúne los requisitos mínimos para participar en el proceso de selección, siendo calificado con los términos de “apto” o “no apto”. En el momento de la consignación de la solicitud de preinscripción, se hará la verificación de los antecedentes policiales o judiciales del aspirante, siendo calificado con los términos de “apto” o “no apto”. El aspirante declarado “no apto” quedará automáticamente eliminado del proceso de selección.

Fase II

Pruebas de selección para los aspirantes a los cursos de formación del personal policial de base y de nivel de supervisión

El proceso de selección constará de una serie de pruebas de carácter eliminatorio. Todos los aspirantes a los cursos de formación deberán presentar los siguientes exámenes:

a) De conocimientos

A través de la prueba de conocimientos, se determinará si el aspirante demuestra evidencia comprobable de las competencias conductuales denominadas Comunicación Escrita y Aprendizaje.

La prueba de conocimientos constará de dos partes: la primera es una Prueba ortográfica consistente en la realización por escrito de un ejercicio de ortografía cuya calificación se formulará en términos de “apto” o “no apto”. El aspirante declarado “no apto” quedará automáticamente eliminado del proceso de selección.

La segunda parte consiste en responder un cuestionario que versará sobre conocimientos de ciencias jurídicas y sociales y materias técnico-científicas relacionadas con la función policial, a un nivel acorde con el título académico requerido y con el curso para el cual estén presentando las pruebas de selección.

Las materias sobre las que versarán los cuestionarios serán las siguientes:

- Castellano, lenguaje y comunicación.
- Historia y Geografía de Venezuela.
- Educación Cívica.
- Materias técnico-científicas.
- Ciencias Jurídicas.

b) **De aptitud física:** tendientes a determinar las competencias relacionadas con la capacidad física del aspirante, debido a que el ejercicio de la profesión policial requiere en algunas circunstancias, del empleo de la coordinación entre la mente y la fuerza física; por esta razón, el aspirante debe tener una complexión anatómica y un peso corporal propio que le permitan en circunstancias normales utilizar sus destrezas físicas para dominar a un sujeto sin causarle daño.

c) **Psicotécnica:** a través de esta prueba se busca seleccionar en primer lugar, personas que tenga un nivel intelectual promedio, que no tengan trastornos de organicidad (niveles de impulsividad y agresividad), ni fallas de orden madurativo o sensorial, con condiciones de estabilidad emocional; en segundo lugar, esta prueba detectará la presencia y el nivel de dominio de las competencias conductuales determinadas como fundamentales para cada uno de los cargos de ingreso a los Cuerpos de Seguridad Ciudadana.

La prueba psicotécnica constará de tres partes eliminatorias:

- Realización de pruebas de inteligencia y pruebas proyectivas dirigidas a determinar las aptitudes y actitudes del aspirante relacionadas con las competencias que deben prevalecer en el desempeño de la función policial; asimismo podrá incluirse un ejercicio de ortografía.
- Entrevista personal, que sirve para confirmar la información obtenida en las pruebas de inteligencia y pruebas proyectivas.
- Entrevista de detección de competencias conductuales, a través de la cual se podrá percibir la presencia de indicadores de comportamiento correspondientes a las competencias requeridas para uno de los cargos de ingreso a los Cuerpos de Seguridad Ciudadana.

La calificación de cada una de estas tres pruebas será “apto” o “no apto”. El aspirante declarado “no apto” quedará automáticamente eliminado del proceso de selección.

d) **Reconocimiento médico-odontológicas:** los aspirantes que superen las pruebas anteriores serán sometidos a un reconocimiento médico para comprobar que no padecen de ninguna afección incluida en la tabla de excepciones médicas diseñada al efecto. Con este reconocimiento se determinará si existen antecedentes patológicos que impidan el desempeño laboral del candidato como futuro funcionario policial. De igual forma, se le realizará a cada candidato un examen toxicológico para detectar el consumo de drogas ilegales.

Su calificación será de “apto” o “no apto”. El aspirante declarado “no apto” quedará automáticamente eliminado del proceso de selección.

El médico llenará una planilla donde hará constar el reconocimiento que le practicó al aspirante y qué patologías presentó y cuales no, así como las que aquel manifestó que hubiesen padecido, tanto él como sus familiares; estos datos servirán como doble control, porque en la planilla de preinscripción el aspirante debió colocar esta misma información, por lo que esta debe ser igual a la que le proporcionó al Médico Evaluador durante el Reconocimiento Médico; en caso de que no sea coincidente, el aspirante será declarado “no apto”, siendo excluido del proceso de selección.

Finalmente, una vez que el candidato está en el Instituto Universitario Policial, durante la primera semana de su curso de formación respectivo, será pre-afiliado al seguro de Hospitalización, Cirugía y Maternidad (HCM) del Cuerpo de Seguridad Ciudadana. Esta pre-afiliación tendrá como objeto registrar los datos del aspirante y de sus familiares directos, de modo que a partir del día en que se gradúe en su curso de formación, comience a tener la cobertura del HCM.

En el formulario de pre-afiliación se le volverá a preguntar al aspirante sobre qué patologías ha padecido, así como sus familiares; en caso de que los datos no sean coincidentes con los proporcionados durante el reconocimiento médico-odontológico, el candidato será descartado de forma absoluta del curso de formación y no tendrá opción alguna para participar en los procesos futuros de selección de aspirantes que se programen en el Cuerpo de Seguridad Ciudadana.

Fase III

Investigación de pre - empleo

La investigación de pre-empleo está dirigida primordialmente a verificar la experiencia laboral previa del aspirante, las referencias laborales que acredite, la conducta del individuo y sus relaciones en el vecindario, y para determinar la autenticidad de los documentos académicos y de carácter legal que haya consignado.

El aspirante será calificado en esta fase como “apto” o “no apto”. Los aspirantes calificados como “no aptos” serán descartados del proceso de selección.

Fase IV

Selección final e ingreso al instituto universitario policial

Una vez terminada la selección de los aspirantes que aprobaron todas las pruebas, la División de Recursos Humanos hará público el listado de los que resulten seleccionados.

Inmediatamente después del ingreso, también enviará una hoja con la impresión de las huellas dactilares del aspirante a la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX), para verificar que la identidad del aspirante es en realidad la misma de quien dice ser titular, de manera de detectar la eventual presencia de delitos de forjamiento de documentos de identidad falsos.

En el cuadro siguiente se puede observar el diagrama del proceso antes descrito.

FASE I DOCUMENTACIÓN	Requisitos: Documentación Requisitos médico-odontológicos Solicitudes: Charla informativa Entrega de solicitud de pre-inscripción Investigación de antecedentes policiales y penales
---------------------------------	---

<p style="text-align: center;">FASE II PRUEBAS DE SELECCIÓN</p>	<p>De conocimientos: Prueba ortográfica Conocimientos jurídico-sociales</p> <p>De aptitud física</p> <p>Psicotécnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Pruebas de inteligencia •Pruebas proyectivas •Entrevista personal •Entrevista de detección de competencias conductuales <p>Reconocimiento médico-odontológico</p>
<p style="text-align: center;">FASE III INVESTIGACIÓN DE PRE-EMPLEO</p>	<p>Verificación de la experiencia laboral del aspirante. Conducta del individuo y sus relaciones en el vecindario Determinación de la autenticidad de los documentos académicos y de carácter legal</p>
<p style="text-align: center;">FASE IV INGRESO</p>	<p>Incorporación al curso de formación Verificación de la identidad a través de la Onidex</p>

Factibilidad de la propuesta

Desde el punto de vista institucional, este modelo permitirá disminuir el tiempo y la frecuencia de los procesos de reclutamiento y selección (calculándose que el proceso tendrá una duración de aproximadamente catorce días, desde el momento que se realiza la charla informativa hasta el momento en que se publica el listado final de aspirantes seleccionados (as) debido a que el recurso humano que ingresará al Cuerpo tendrán un mayor tiempo de permanencia laboral o de prestación de servicio ya que serán funcionarios que se identificarán con la Organización, desarrollando sentido de pertenencia a ésta. Por otra parte, debido a lo riguroso del proceso, se realizará un análisis más objetivo de los candidatos a ingresar a la institución policial, así como se logrará la sistematización de los procesos de reclutamiento y selección, al igual que la normalización del manejo y registro de la información.

Finalmente, esta propuesta, al permitir la selección de personal realmente idóneo para el trabajo policial, mejorará la imagen del Cuerpo ante la colectividad, ya que se dispondrá de un profesional de policía con la actitud y la aptitud acorde con el elevado rol que le toca desempeñar ante la sociedad, como lo es la protección de la integridad física de las personas y sus bienes, la moralidad, tranquilidad, la salubridad y el ornato público; en otras palabras, garantizar el orden público policial.

citas

82 Cubeiro, J, Dalziel, M y Fernández, G. (Coords.) (1996). Las Competencias: clave para una gestión integrada de los Recursos Humanos. 2da. Edición. España. Ediciones Deusto. S. A. Pág. 30.

83 Diccionario de la Real Academia Española (2006). [En línea]. Disponible en: <http://buscon.rae.es/drae/> Consulta: 2006, octubre 03.

84 Boyatzis, en Cubeiro, J, Dalziel, M y Fernández, G. (Coords.): Op. Cit. Pág. 28.

85 Ansorena, A. (1996). 15 Pasos para la Selección de Personal con Éxito. 1a Ed. España. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Págs. 76 y 77.

86 Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) (1996-2006). El Enfoque y Concepto de Competencia. [En línea]. Disponible: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/sind/xii/ii.htm>. Consulta: 2006, octubre 03.

87 Alvarez, J. (2000). Fundamentos para la construcción de un Sistema nacional de Normalización, Certificación y Formación sobre la base de las Competencias Laborales. [En línea]. Tesis Doctoral no publicada, Universidad Bicentenario de Aragua. Maracay. Disponible: http://www.hiperkosmos.com/tesis/capitulos/tesis_doctoral.htm. Consulta: 2000, diciembre 11.

LA POLICÍA: UN ÓRGANO QUE TRABAJA ENTRE LOS DESEOS CIUDADANOS Y LA NORMA LEGAL

Reynaldo Hidalgo López
Venezuela

Son muy amplios y diversos los ámbitos de la actividad policial que se han visto transformados en los últimos años con ocasión de las continuas reformas legislativas en materia penal y procesal, ya sea a título general o particular. La literatura anglosajona es consistente en afirmar que la policía actúa dentro de un marco de expectativas que no necesariamente obedecen al mandato de la ley, sino que la policía comprende claramente que su trabajo va mucho más allá de la aplicación de la ley, entrando en áreas no reguladas por norma alguna (Cohen, 1985). Los criterios de actuación dentro de este margen de discrecionalidad han sido ubicados en distintos terrenos. Las expectativas o metas institucionales (Skolnick, 1994), la satisfacción misma del trabajo policial (Hoath, Schneider y Starr, 1998), y muy especialmente en las expectativas de la comunidad, o sea, en lo que la comunidad espera de la policía (Cao, Stack y Sun, 1998; Jiao, 1998) en virtud de cierto consenso moral entre la comunidad y la policía (Cain, 1973), son tres líneas de reflexión que orientan la comprensión del trabajo policial que va más allá de la norma legal.

En el contexto latinoamericano, la función policial ha tenido un tratamiento distinto. La mayor parte de los estudios sobre la policía han venido desde una postura crítica, según la cual la policía es una institución represiva que actúa para atender y proteger los intereses de un Estado-Gobierno que representa grupos de poder dentro de la sociedad. Desde esta perspectiva, la actividad policial no resiste un estudio que intente explicar (y menos comprender) la actuación de los funcionarios policiales en situaciones concretas, ya que los criterios de intervención (más bien de represión) policial están dados por los intereses de los grupos de poder.

Son muchas las áreas del quehacer policial que, en Venezuela, han sido estudiadas para describir los criterios con los cuales actúan los funcionarios. Sin embargo, ninguna ha acaparado tanto la atención como el uso de la fuerza (Gabaldón, 1996; Gabaldón y Birkbeck, 1996, 2003; Gabaldón, Birkbeck y Norris, 2003) o su definición como violencia policial (Del Olmo, 1990; Santos, 1992). De una manera u otra, ambas líneas de investigación apuntan al mismo norte, recorriendo caminos diferentes y ancladas en argumentos distintos: la ausencia de marcos normativos/legales explícitos, capaces de orientar inequívocamente al funcionario en cuanto a la aplicación del poder coactivo que le otorga la ley y que descansa en el uso de la fuerza.

Otros trabajos sobre la policía han orientado su reflexión hacia el rol del policía dentro de la comunidad y su relación con la ciudadanía (Gabaldón y Murúa, 1983; Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990; Hidalgo y Monsalve, 2003). Bajo esta perspectiva, la productividad ha sido limitada, ya que el dominio del pensamiento crítico en el escenario de la criminología nacional ha hecho sentir su voz, habiendo poco que explicar en torno a la policía que no sea la relación de “enfrentamiento” o de convivencia forzosa que tiene con la comunidad. Y no es que el tema de la violencia (tratado como tal) no sea relevante, sino que los análisis que atienden a relaciones macro estructurales, muy pocas veces dan cuenta de la realidad inmediata de los funcionarios en su desempeño diario, lo que no permite tener un conocimiento empírico de la institución policial.

Legislación Vs. Expectativas de la Comunidad

Dentro de los discursos frecuentemente dados por el policía para justificar sus actuaciones suelen recurrir a dos expresiones emblemáticas. Por una lado, los agentes policiales escudan su trabajo en las expectativas de la comunidad, es decir, en lo que ellos creen que la gente espera de ellos y de lo que la gente quiere que ellos hagan o no hagan (Hidalgo y Monsalve, 2003). Por otra parte, las limitaciones impuestas por la norma legal, a través de los distintos instrumentos que limitan el trabajo policial, la incertidumbre creada por las continuas reformas legislativas, especialmente en materia penal, los recientes cambios de paradigmas procesales, incluso, hasta la promulgación de una nueva Constitución Nacional, demuestran la utilidad que tiene para el policía el eventual desconocimiento de la ley para justificar su actuación como agente de orden público, y de prevención y represión del delito.

Pero si la policía suele justificar sus actuaciones en los aspectos ya señalados arriba, los discursos de la opinión pública, como expresión de las necesidades sociales y de las expectativas de la comunidad no dejan de ser confusos. En este sentido,

“...los venezolanos siempre han pensado en la policía como solución a los problemas del orden, si bien se muestran confundidos sobre cómo definir el orden, hasta dónde dar poder a la policía y cómo controlarla. Parte de esa confusión depende, quizá, de una actitud notablemente ambivalente en cuanto a la actuación policial: se reclaman intervenciones fuertes frente a “otros”, y a la vez se objetan procedimientos dirigidos hacia “nosotros”” (Gabaldón y Birkbeck, 2003:103).

Se trata entonces de un juego de ambigüedades morales que conforman una matriz de opinión frente a la policía, que se debate entre la necesidad de un órgano de control “efectivo” y el temor a un órgano fuera de control y “represivo”. Por tanto, este mismo discurso ambiguo ha plagado buena parte de la legislación reciente. A título de ejemplo de esta contradicción, se puede citar la norma relacionada con la aprehensión del sospechoso y el proceso judicial a seguir en casos de flagrancia, tal y como quedó establecida en el Código Orgánico Procesal Penal de 1998⁸⁸, posteriormente reformado en esta materia en los años 2000 y 2001. La entrada en vigencia del COPP en 1999 significó, no un cambio en materia procesal, sino un cambio de paradigma en lo que al proceso penal se refiere. Se trastocaron completamente las potestades de los órganos de policía en la aprehensión de sospechosos y en la manera de presentarlo ante las autoridades judiciales, se le garantizan nuevos derechos a los sospechosos, y se le imponen nuevas responsabilidades a la víctima. Todo esto trajo como consecuencia un clima de inseguridad, ante la recesión de los cuerpos policiales frente al delito, que no tardó en hacer gala de presencia en la opinión pública. Líderes políticos, dirigentes ciudadanos, y una dramática campaña mediática

se apresuraron a demandar una “más fuerte” actuación de la policía, denunciando un incremento desmedido de la criminalidad (Ferreira, 2003), incremento este no reportado empíricamente en todo caso, que se amparaba en las “ligerezas” del COPP.

Ante semejantes demandas, el legislador (impulsado por el ejecutivo) no tardó en reaccionar. Para los años 2000 y 2001 se produjeron sendas reformas que modificaron aspectos esenciales del concepto de flagrancia, tanto en lo que refiere a la aprehensión del sospechoso como a la decisión judicial sobre su detención. Ambas reformas ampliaron los poderes de actuación de la policía y la discrecionalidad del juez de control para ordenar una detención preventiva, todo esto con la finalidad de dar continuidad a una política criminal basada casi exclusivamente en la detención preventiva de los sospechosos como principal herramienta de prevención (represión) del delito. Con estas reformas se echaba parcialmente por tierra el principio procesal que garantiza, como regla, el proceso en libertad, dejando la detención para casos extremos.

Estos continuos cambios no fueron fácilmente asumidos por los órganos de policía. La norma fue “digerida” en su primera versión como un obstáculo para la policía practicar una detención a un sospechoso. El COPP se convirtió así en un mecanismo o escudo protector para justificar el incremento delictivo ante la imposibilidad de actuar por parte de la policía. En un estudio en materia de violencia intrafamiliar, Álvarez (2002) dice:

“Unos cuerpos policiales sostienen que no pueden arrestar al agresor pues eso va en contra del COPP y, de hecho, ante situaciones de mucho peligro para la mujer o de agresiones importantes alegan que no pueden detenerlo. Tampoco dictan medida de salida de la casa. Otros funcionarios alegan que no pueden arrestar al agresor si la víctima, en el momento del incidente, no tiene en su poder, una orden de arresto. Sin embargo, algunos apelan que hay un artículo que los autoriza para arrestar al agresor ante la posibilidad de que cometa un delito mayor. Estos se nota que hacen un esfuerzo por proteger a la víctima” (2002:112).

Más adelante agrega la autora que *“Los policías en muchas ocasiones, se abstienen de actuar por temor a ser denunciados o demandados posteriormente por los agresores detenidos. La misma Fiscalía, a veces, entra en contradicción con los cuerpos policiales con relación a la legalidad de los arrestos” (2002:112).* Para el momento, este trabajo deja constancia de una realidad que continuamente era denunciada por los agentes y autoridades policiales del país: la población demandaba seguridad y la ley le restaba potestades para actuar y responder efectivamente. En una investigación actual y reciente sobre el desempeño de la policía frente a la violencia de pareja⁸⁹, un funcionario dice:

P: 10 10:5 Entrevista N° 8:

“El COPP es algo innovador... yo personalmente opino que para la realidad venezolana eso no soluciona el problema, más bien lo ha agravado, es lo que ocurre de que la gente no confía en la policía, porque si bien es cierto que nosotros hacemos el trabajo, cuando el órgano competente, la fiscalía, acepta al ciudadano detenido, el imputado, lo suelta ahí mismo si no hay testigos, si no hay la flagrancia, si no hay una serie de elementos pues, que ellos consideran... aún ya el hecho es público y notorio por diferentes elementos de prueba pero que no son los que rige la ley, ya se sabe que el hombre está incurso en algo, lo sueltan, ¿cuál es la opinión de la gente? La gente pues, no denuncia, por eso hay una cantidad de delincuentes sueltos en la calle. Para mí ha contribuido a lo que es el problema de la inseguridad... A nivel

personal, sí, el código es muy bueno, tiene elementos para nosotros innovadores, pues, pero que no está adaptado a esta realidad de esta sociedad, para nada."

Para la misma época, la nueva Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia⁹⁰ entraba en vigencia. Era el primer instrumento legal que entraba a regular una realidad hasta el momento poco tratada en Venezuela. Esta nueva norma instrumentaba a los órganos de policía para aplicar medidas cautelares en casos de agresiones intrafamiliares. Dentro de tales medidas se prevé la orden de salida del agresor del inmueble común con la víctima, y el arresto por setenta y dos horas a cumplirse en la jefatura civil de la jurisdicción. Ambas medidas, junto con otras, fueron previstas por el legislador, apegados fuertemente a un espíritu de justicia frente a un problema altamente sensible para la ciudadanía, como lo es la violencia entre pareja. Se trataba de garantizar la integridad física y la vida de los miembros del hogar, hasta tanto la autoridad judicial competente dictara las medidas pertinentes. Sin embargo, esta ley entra en vigencia casi paralelamente con el COPP, entrando en franca contradicción con los principios procesales impuestos por el mismo, lo que trajo aún más confusión y desacuerdo entre los funcionarios policiales.

Para reforzar el ambiente de incertidumbre creado por las dos leyes citadas, en el año 2003, el Fiscal General de la República presenta ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia una demanda de nulidad parcial por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, contra los artículos 3, cardinal 4 (facultad de los órganos receptores de denuncia de dictar las medidas cautelares prevista en la misma ley), 32 (de los órganos receptores de la denuncia, y 39, cardinales 1, 3 y 5 (orden de salida de la parte agresora de la residencia común, arresto transitorio hasta por setenta y dos (72) horas, que se cumplirá en la jefatura civil respectiva y prohibición de acercamiento del agresor al lugar de trabajo o estudio de la víctima. Esta demanda encuentra su fallo en mayo del año 2006⁹¹ cuando por virtud de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, después de largos debates (en los que por cierto nunca intervino la policía ni se tomó en cuenta su opinión como parte implicada, según se desprende de la sentencia), cuando se declaró parcialmente con lugar la demanda, declarando la nulidad del artículo 34 *in fine* y del precepto que surge de la aplicación conjunta de los artículos 39, cardinal 3, y 32, cardinales 1 (en lo que se refiere al Juez de Paz), 3, 4, 5 de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia. Los efectos de esta sentencia a nivel de los órganos policiales aún están por verse, toda vez que es reciente y no existen estudios sistematizados que evalúen el caso. Sin embargo, sólo a título de ejemplo, se puede citar la respuesta de un funcionario policial entrevistado con ocasión del trabajo mencionado sobre su desempeño en materia de violencia de pareja:

P: 3: 3:2 Entrevista N° 2:

"Nosotros no aplicábamos ese arresto transitorio... aquí no hubo cambio, hubo mucha confusión porque muchos funcionarios pensaban que la ley estaba derogada en su totalidad, no ese numeral de ese artículo, los otros numerales están en vigencia... Sí hubo lo que te dije que durante ese fin de semana se incrementó más la violencia contra la mujer... Aquí no se trabaja con la ley, aquí agarran violencia intrafamiliar y lo pasan como un delito común, lo presentan en jefatura, ahí lo agarran, llaman al fiscal de guardia, ta ta... y lo presentan por lesiones... Aquí, violencia mucha, pero somos los órganos receptores de la denuncia y si se puede conciliar, se concilia, si no se pasa por fiscalía o por el CICPC⁹²... Cuando actúa el patrullero, la sala lo envía, se presentan al lugar, agarran al agresor, se lo traen y de una vez lo presentan a la jefatura de los servicios, yo creo que es por desconocimiento, porque uno aquí

tiene la oportunidad de instruirse en esa materia, también por curiosidad, porque a uno le gusta leer, pero el funcionario que está en la calle, lo que único que puede ver es que hay una flagrancia...”

Otro funcionario dice al respecto:

P:1 1:24 Entrevista N° 1:

“... la ley facultaba para sacar al hombre de la casa, pero aquí nunca se tomó esa medida, creo que otras policías si las tomaban... Nosotros nunca practicamos eso... El fin de semana que se supo lo de la sentencia hubo mucha más violencia... yo creo que la gente pensaba que la ley estaba derogada y los hombres se sintieron más protegidos para agredir... Sí hubo más violencia en esos días...”

Ambas opiniones ilustran la posición de los funcionarios entrevistados, ambos pertenecientes a la División de Atención Integral al Ciudadano de la Policía de Baruta, Estado Miranda, frente a un cambio que, a nivel legal, fue trascendental, pero que, dadas las condiciones de aplicación de la ley para la policía en materia de arresto, nunca había sido aplicada.

Pero si este es el panorama en cuanto a la aplicación de la norma jurídica, más confuso aún es el espectro de opiniones que genera la comunidad en torno al trabajo policial, y la desorientación de los funcionarios atendiendo a este sector. En un trabajo realizado sobre la Policía Metropolitana de Caracas (Hidalgo y Monsalve, 2003), los agentes policiales revelan sus impresiones en relación con el apoyo que reciben de la comunidad cuando actúan en un procedimiento. De las entrevistas realizadas en esta ocasión se desprende que existe una percepción negativa acerca del apoyo que recibe la policía por parte de la comunidad, lo que redundaría en un desempeño poco eficiente de su rutina diaria, la cual, en todo caso, estaría orientada por la demanda de seguridad de los mismos ciudadanos. Opiniones como estas resaltan en el trabajo:

“... la población valora en forma injusta el trabajo policial, porque el público tiene la creencia que el policía es sinónimo de deshonestidad” (2003:91)

“La apreciación del público es insuficiente porque no conocen de fondo la actividad policial...” (2003:92)

“...especialmente los abogados y hasta los que dicen ser cultos, son brutos aquí, igual que los extranjeros. Ellos están acostumbrados a faltar el respeto y si a mí me faltan el respeto yo los trato igual...” (2003:92)

En el trabajo sobre violencia de pareja ya mencionado, los funcionarios tienen opiniones como:

P: 10 10:3 Entrevista N° 8:

“También ocurre que cuando la actuación policial ocurre la persona casi siempre a la final termina colocándose a favor del agresor (...). Ocurre ese fenómeno, con mucha frecuencia, por eso es que también ocurre, en este caso no diríamos nosotros nada más, casi nunca nos pasa, pero existe una tendencia a que no, pues... muy cauto, no irse de las primeras, bien sea que te molesta que el hombre le esté pegando a la mujer, pero no tomar una actuación determinada muy contundente al principio porque a la final se te vuelve en contra tuya, por eso es que la gente dice que los policías se hacen los locos”.

Opiniones como estas son muy frecuentes. Los dos trabajos que se han citado son distantes en el tiempo, y sin embargo mantienen congruencia en la matriz de opinión de los funcionarios policiales. Por otra parte, hay que resaltar el hecho de que fueron realizados en cuerpos policiales distintos, no sólo en jurisdicción, sino en antigüedad y competencias. El trabajo sobre violencia de pareja es realizado en la Policía Municipal de Baruta, Estado Miranda, una policía relativamente nueva (1990), mientras que el trabajo de Hidalgo y Monsalve (2003) fue realizado en la Policía Metropolitana de Caracas (1969). A pesar del tiempo que separa los trabajos y de las jerarquías institucionales, en ambos se reflejan criterios y percepciones similares en cuanto al apoyo que tiene el trabajo policial por parte de la comunidad, y la receptividad de las actuaciones policiales por quienes deberían ser los beneficiados, las víctimas y la sociedad en general.

A manera de conclusión

La breve discusión aquí presentada, en torno a la legislación vigente y el apoyo de la comunidad a la labor policial, ilustra de manera muy superficial el debate contingente en el cual se desenvuelve el trabajo diario del policía. Responder al mandato de la ley, por una parte, y llenar las expectativas de seguridad y orden público de la comunidad, por la otra, son respuestas a veces difíciles de hacer converger en una misma labor institucional, mucho más en lo personal. Diversas han sido las líneas de investigación que han buscado una interpretación acertada del fenómeno. Cain (1973) habla del cinismo policial; Skolnick (1994) lo explica como un problema de metas institucionales; Manning (1997) se basa en el modelo de dramatización del trabajo policial; en cada caso, son sólo algunas de las aproximaciones al problema del desempeño policial y los criterios que lo orientan. Las investigaciones empíricas citadas en esta discusión son de naturaleza cualitativa, lo que les proporciona un alcance muy limitado, pero nos permiten comprender, ver cómo es visualizada la realidad por los mismos actores sociales, en este caso los policías, el grado de ambigüedad que tiene para ellos su labor diaria, en un entorno cercano como lo es la ciudad de Caracas, capital de la República Bolivariana de Venezuela. ¿Cómo el funcionario policial resuelve esta contingencia entre la ley y el ciudadano? Es una pregunta abierta a muchos campos de la investigación en materia policial. Tal vez sea el mismo concepto de policía y sus funciones dentro del Estado democrático moderno lo que necesite una revisión exhaustiva, que vaya más allá de los simples criterios de intervención en la realidad diaria e inmediata del agente policial.

Referencias

- Álvarez, O. 2002. La Universidad y la Violencia Contra la Mujer (I Encuentro Internacional de Intercambio de Experiencias Sobre Prevención, Tratamiento, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer. Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, Vol7, N° 19:105-117.
- Caín, M. 1973. Society and the Policeman's Role. London and Boston: Routledge and Kegan Paul.
- CAO, L., S. Stack y Y. Sun, 1998. "Public Attitudes Toward the Police: a Comparative Study Between Japan and America". Journal of Criminal Justice. Vol 26 No. 4:279-289.
- Cohen, H. 1985. "Authority: The Limits of Discretion". En Frederick A. Elliston and Michael Feldberg (ed.) Moral Issues in Police Work. Pp 27-41. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Del Olmo, R. 1990. "Violencia Policial en las Calles de Caracas" En R. del Olmo (ed.) Segunda Ruptura Criminológica, pp217-239. Caracas: Universidad Central de Venezuela
- Ferreira, F. 2003. "El Valor Libertad en un Proceso Penal Eficiente. Prioridades y Realidades de la Segunda Reforma del Código Orgánico Procesal Penal". Revista Cenipec 22:67-103

- Gabaldón, L. G. 1996. "La Policía y el Uso de la Fuerza Física". En P. Waldmann (ed.) Justicia en la Calle. Ensayos Sobre la Policía en América Latina. Pp 269-281, Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Gabaldón, L. G. y Ch. Birkbeck, 1996. "Estatus Social, Comportamiento Ciudadano y Violencia Policial: Una Evaluación Actitudinal en Policías Venezolanas". Capítulo Criminológico Vol. 24. No. 2:31-59.
- Gabaldón, L. G. y Ch. Birkbeck. 2003. "La Policía en Venezuela: Normativa y Percepciones Sobre el Uso de la Fuerza". En Policía y Fuerza Física en Perspectiva Intercultural. Pp. 103-124, Caracas: Nueva Sociedad.
- Gabaldón, L. G., Ch. Birkbeck y D. Bettiol, 1990. La Policía en el Vecindario. Mérida: Gobernación del Estado Mérida-ULA.
- Gabaldón, L. G., Ch. Birkbeck y M. Norris, 2003. "La Disposición de Usar la Fuerza Contra el Ciudadano: Un Estudio de la Policía en Cuatro Ciudades de las Américas". Capítulo Criminológico Vol.31, N° 2:33-77.
- Gabaldón, L. G y M. Murúa, 1983. "Interacción Policía- Público: Activación, Respuesta y Variables Interpersonales y Situacionales". Revista Cenipec 8:33-72.
- Hidalgo, R. y Y. Monsalve, 2003. "Percepción del Policía de su Rol en la Comunidad". Capítulo Criminológico Vol. 31 N° 2:79-100
- Hoath, D. R., F. W. Schneider y M. Starr, 1998. "Police Job Satisfaction as a Function of Career Orientation and Position Tenure: Implications for Selection and Community Policing". Journal of Criminal Justice. Vol 26 N°. 4:337-347
- Jiao, A. Y, 1998. "Matching Police-Community Expectations: A Method of Determining Policing Models". Journal of Criminal Justice. Vol 26 N° 4:291-306.
- Manning, P. 1997. Police Work. Prospect Heights: Waveland Press.
- Santos, T. 1992. Violencia Criminal y Violencia Policial en Venezuela. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Skolnick, J. 1994. Justice Without Trial. New York: Macmillan
- Consultas en la WEB:
<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/972-090506-03-2401.htm>

citas

88 Código Orgánico Procesal Penal, promulgado según Gaceta Oficial N° 5.208 Extraordinario, del 23 de enero de 1998, reformado en el año 2000 y 2001.

89 Entrevistas realizadas por el autor en la Policía Municipal de Baruta, Estado Miranda, en los meses de septiembre y octubre de 2006, para el trabajo titulado "Actitud de la Policía Frente a la Violencia de Pareja".

90 Ley Sobre la violencia Contra la Mujer y la Familia, promulgada en Gaceta Oficial N° 36.531 de fecha 03 de septiembre de 1998, vigente a partir del 1° de enero de 1999.

91 Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/972-090506-03-2401.htm>

92 Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.

POLICÍA Y SEGURIDAD, O EL DRAMA DE PEDIR LA POLICÍA QUE QUEREMOS

Felipe Caballero
Venezuela

Pasa corrientemente que cuando se pide a cualquier venezolano que juzgue a alguna persona que ha caído en desgracia por su mal proceder, se empiecen a enunciar una serie de calificativos tendientes a mostrar lo irreversiblemente penoso como esa persona se ha desenvuelto, su falta de tino, su poca seriedad, la ausencia de valentía en la toma de decisiones y así, se esbozan innumerables argumentos que terminan por deshojar a esa persona convirtiéndola en víctima.

Así pasa cuando se solicita exponer ideas y juicios sobre la policía. Inmediatamente aparecen relatos, desde el conocido “matraqueo”, hasta asesinatos convertidos en “encuentros con la policía”; desde la inseguridad que vive la población de un sector, hasta las descripciones de las “protecciones” que llevan a cabo los policías de panaderías y comercios. En fin, no resulta difícil escoger algún testimonio del mal proceder del que tiene bajo su responsabilidad velar por nuestra seguridad.

Pero ocurre que el policía no es otro que ese venezolano que todos tenemos por dentro. Si ese venezolano está trabajando en un organismo público y es jefe, tratará de someter a sus subordinados, velará más por la hora en que llegan al trabajo que por los resultados de la gestión que tiene a su cargo. Si está estudiando una carrera universitaria y es hijo de algún profesor “pesado”, tendrá su cargo seguro como docente, una vez que termine de estudiar, sin necesidad de pasar por un concurso de credenciales o de oposición. El ascenso en los cargos no será por su capacidad demostrada, sino por su capacidad para “jalar mecate”. Si está en sus funciones tramitar un oficio, se mostrará más diligente cuando recibe un regalo en dinero del interesado. Si es médico en una clínica y se encuentra ante la disyuntiva de enunciar un diagnóstico, éste se determinará por la cobertura del seguro y no por el estado del órgano del cuerpo. Si vive en un edificio, tratará de robarse la luz del vecino, o conectarse al Intercable del apartamento contiguo para pagar menos.

Como podemos ver el policía no es otro que ese venezolano que todos tenemos por dentro. Esta comprobación de ningún modo es para reducir la importancia y responsabilidad del funcionario policial, sino para pasearnos por la tesis de que todas las instituciones públicas viven una transición penosa y angustiante desde los años 80. Década a partir de la cual todas las instituciones públicas se ven sumergidas en un estado de crisis. Y en el caso del escenario

judicial como a su primera víctima. Para ello acogemos las palabras de la investigadora Thamara Santos: "La década de 1980 es la del renacimiento del conflicto". Más adelante señala: "...mientras el Estado crecía ampliaba sus poderes a los espacios públicos y privados, las instituciones tenían cada vez menos presencia y el ciudadano quedaba huérfano de canales de mediación y de solución a los problemas y necesidades surgidos en las distintas direcciones y sectores de la sociedad. En particular, en lo referido al sistema de administración de justicia y al conjunto de instancias del sistema penal".

Esta orfandad del venezolano ha permanecido inalterable, pero la presente ocasión en que se puede perfilar una discusión como la que se desarrolla en esta jornada sobre la reforma policial, debe ser cauta a la hora de formular un conjunto de buenas intenciones, que adquieren el rango de una directriz, pues ese proceder ha sido también un vicio terrible de quienes diseñan políticas públicas.

Si se revisan las opiniones sobre la policía, aparecen categorizaciones que ubican a la policía en un:

- Rango de desconfianza: "Es un medio en que no se puede confiar".
- En un renglón de peligrosidad: "Son tan peligrosos como los antisociales", "En vez de proteger te roban".
- Sobre la honestidad: "Son poco honestos".
- En complicidad con la delincuencia: "Ayudan a los delincuentes", "Son cómplices de robos y secuestros", "Se apropian de los objetos de las personas detenidas", "Se comportan como los delincuentes", "Son los mismos ladrones".
- En cuanto a su formación: "Le falta formación", "No tienen buena formación".
- En cuanto a la imagen: "Han venido distorsionando la imagen del policía", "Es la antítesis de todos los principios", "No tienen buen trato con las personas".
- En cuanto a eficiencia: "No sirven", "Les falta autoridad", "Tergiversan sus roles".
- En cuanto a su función: "No cumplen su función".
- En cuanto a seguridad: "No cumplen con la seguridad", "Abusan de su autoridad".

Estas manifestaciones han pasado a formar parte del cuerpo simbólico que hay sobre la policía y no difieren de otras, como las recogidas en un trabajo expuesto por Ana Victoria Parra y que aparece en la Revista "Relación Criminológica", del año 2000, No. 8. Este trabajo está titulado "Discurso de delincuentes y ex-policías". Allí se recogen experiencias y relatos sobre el vínculo entre delincuentes y policías, de cómo son informados los primeros, de cómo las denuncias que son recibidas son esquivadas y ocultadas, de la utilización de patrullas para el traslado de delincuentes que han cometido un robo y evadir la persecución, de procedimientos donde está involucrado el tráfico de drogas y éste es derivado y disminuido, de asesinatos de policías que no se acogen al beneficio de un hecho delictivo.

La serie innumerable de eventos en los cuales se registra la penetración o la articulación entre quienes deben combatir la delincuencia y los propios delincuentes, ha ido conformando un paradigma o cuerpo simbólico que moldea e inscribe a las personas que integran los cuerpos policiales y el venezolano común y corriente se apropia también de este registro que conforma un paradigma, un estereotipo que hace ver como imposible que surja un cambio en los organismos policiales.

En un trabajo que se llevó a cabo en dos municipios del Estado Carabobo con aspirantes a conformar los cuerpos policiales, se indagó la percepción que ellos tienen sobre el funcionario de la policía estatal que está en servicio. Qué se halló en esa indagatoria? La misma opinión que tienen todos los venezolanos sobre el policía. Esto es, que: no es respetuoso, de una capacidad técnica regular, que no garantiza el bienestar, de una capacidad humana regular, regular también ante los derechos humanos, frente a las personas y sobre todo que estiman con alta frecuencia que existe complicidad entre delincuentes y policías.

Estos aspirantes van a pasar a engrosar las filas de la institución y van a ir inscribiéndose dentro de ese paradigma simbólico y conductual. Paradigma casi inexorable para mantenerse en el cargo, ser un agente silencioso ante lo que ve y escucha, cumplir r las órdenes que le impartan, escuchar las quejas del ciudadano, tratando de satisfacer las necesidades que tiene, porque en definitiva forma parte de ese mismo pueblo que ha sufrido siempre las desventuras de los que están ejerciendo el mando o el poder.

Ahora bien, ¿cómo concebir una alternativa para reformar la policía?, ¿en qué aspectos debe centrarse esa reforma? Cuando se lee o se escuchan algunas propuestas, éstas tienden a objetivarse en los cambios de la estructura policial, en la creación de un sistema de control interno, en la implementación de sanciones, en la mejora de los beneficios, en el diseño de un programa de formación diferente que eleve su rango a universitario, en un proceso de selección impecable y científico, en la sustitución de la jerarquía de corte militar por una de orden civil y así, aparecen varios escenarios donde se pueden implementar cambios en cuyos aspectos se deposita la fuente de una transformación.

La perspectiva que ha tenido el venezolano en materia de cambios no siempre ha sido exitosa. Se ha conducido más bien en la idea de que no es posible una alternativa, que todo lo que se haga no será suficiente y eso ha tenido su asidero, porque ha visto cómo el cuerpo legislativo ha formulado legislaciones y eso ha quedado en letra muerta. Si se toma como ejemplo la idea de los cambios en la formación, podemos citar el caso de la Guardia Nacional. Se estima que la formación en esa institución se soporta en líneas sólidas y se augura que cualquiera de sus funcionarios sabrá cómo desempeñarse o que su formación lo hará al menos, resistente a la perversión. Sin embargo, una formación aparentemente cabal y óptima no siempre se corresponderá con una conducta deseada. Recientemente la prensa reseñó la captura de un oficial de la Guardia Nacional con tres maletines contentivos de 23 kilos de cocaína. Este oficial estaba destacado en Barquisimeto y había ido a la Comandancia de la Guardia en Caracas. Como era un oficial, no fue requisado a su entrada y por ello pudo entrar con los maletines, pero los cuerpos de seguridad deciden detenerlo. Ahora bien, ¿cómo entender la conducta de este oficial? Tenía dos años de haberse graduado y eso constituyó, evidentemente, un logro social y humano muy importante, no sólo para él sino para su familia, para quienes ese logro era un gran orgullo, para su novia, para los vecinos y en general para todos quienes lo conocían. Sin embargo, la perspectiva que tuvo este oficial ante la inminencia de recibir una cuantiosa suma de dinero lo cegó, lo obnubiló y se vio subsumido en esa aventura que ahora le costará muy caro. Por ello, descansar en el diseño de una nueva formación, no precisamente constituirá el aspecto fundamental de los cambios.

El costumbrismo venezolano ve las posibilidades de cambios un poco oscuras. Sin embargo, ejemplos bien contundentes se observan en el país. Uno de ellos es el que desarrolla el Servicio Nacional de Información y Administración Tributaria (SENIAT), que con su accionar demuestra

que sí se pueden recabar impuestos, no ya al ciudadano común, sino a las grandes corporaciones. Ello hizo que necesariamente el SENIAT visite un comercio, sus dueños lleven sus cuentas claras en la perspectiva de que si no lo hacen, en algún momento podrán ser detectados y sancionados.

Este esquema de trabajo puede acogerse como un paradigma. No se trata ya del desarrollo específico de una estructura policial nueva, a no ser claro está, por la creación de la policía nacional, cuyo motivo puede ser la *inspiración* para comenzar una nueva acción policial, un rostro distintivo para que el ciudadano sienta que su denuncia va a ser procesada, que no quedará huérfano ante las vicisitudes delictivas, que no tendrá que hacer algo ilícito para sobrevivir, que no tendrá que apelar a las nocivas reglas del conflicto para resolver un problema.

Ahora bien, el agente policial que forma parte de la institución es quien debe ser el primero en sentir que puede hacer suya la institución, que la consigna dada por un superior de combatir la delincuencia será en verdad el objetivo, que la astucia y agudeza que emprenderá tendrán sus consecuencias, que ya no estará allí en ese cuerpo solo escuchando y haciendo lo poco que se le dice que haga, que tendrá por fin a quien seguir en la lucha por la cual se enroló en las filas de la policía.

LA FORMACIÓN POLICIAL: ENTRE LO MILITAR Y LO CIVIL

Eduardo Paes Machado
Brasil

La cultura ocupacional de la policía poco ha cambiado, con efectos evidentes, como habla Van Maanen, sobre la formación del **habitus** de los nuevos policías. Consecuentemente, puede argumentarse que hasta el momento, la consecución de este objetivo es bastante limitada.

Para explicar el poco éxito de la integración de los derechos humanos en la formación policial pueden ser citadas razones de orden externo e interno a las policías, en especial las policías militares.

Derechos Humanos vs. Inseguridad

Las causas externas están ligadas a un ambiente social, donde, a pesar de la existencia de una privación de los derechos más elementales de una importante parte de la población, prevalecen dos creencias sociales ampliamente opuestas a aquellos:

- Que los derechos humanos son ajenos o contrarios a los derechos individuales de los ciudadanos.
- Que los derechos humanos sirven para favorecer a los criminales, los cuales deben ser excluidos de casi todos los derechos y hasta, en muchos casos, del derecho a la vida.

Si a estas creencias sumamos el miedo al crimen y el sentimiento general de inseguridad que se vive en la sociedad, podemos explicar por qué grandes segmentos defienden cosas que vienen siendo llamadas, en países del primer mundo, *criminología de la intolerancia*, *punición volátil* o *populismo punitivo*. Tal presión social lleva a que la policía sea convocada a ser dura, intolerante y violadora de los derechos humanos de los "marginales".

Cuando las causas internas de la poca efectividad, como diría Norberto Bobbio, se relacionan con los derechos humanos en la formación policial, se presentan las siguientes características:

- El **Ethos** de la fuerza máxima, o concepción militarizada de la policía como mecanismo de gestión violenta de la exclusión social.

- La concepción de la enseñanza policial como un mecanismo reproductivo del **Ethos** y de la organización militarizada.
- La permanencia de prácticas de enseñanza, currículos ocultos o contra currículos -como preferimos llamarlos- que, buscando inculcar la identidad policial en los estudiantes por medio del despojamiento brutal de sus identidades civiles, irrespetan y legitiman modelos de violación a los derechos individuales.

Los dos conjuntos de causas, confluyen para un estado de cosas donde la falta de derechos de unos, contribuye a la falta de derechos de otros. Si el derecho, como plantea Pierre Clastres, debe ser entendido como un flujo vinculante de los derechos de los distintos grupos, aquí se puede hablar de un flujo de no derechos.

Sin embargo, contrariamente existe una visión mecánica acerca de esta correlación, con ejemplos recientes en Brasil, donde la mejoría de las garantías y derechos individuales de los policías no ha sido acompañada por cambios correspondientes en las prácticas policiales, violadoras de los derechos humanos de los ciudadanos. Afuera queda la permanencia de las restricciones ya apuntadas en las causas externas. Hay una y otra explicación para esta disociación, la cual está en la vertiente corporativista de los movimientos reivindicativos de los policías y en la consecuente dificultad para que incorporen la concepción vinculante de los derechos.

¿Cómo cambiar este estado de cosas y hacer efectivo los derechos humanos en la formación policial? Creemos que esto involucra por lo menos los siguientes aspectos:

1. Lucha contra los procesos de exclusión y erosión acelerada del tejido social.
2. Ampliación de la democracia.
3. Debate calificado sobre las políticas de control del crimen y sobre una policía democrática.
4. Profundización de la reforma de la enseñanza policial.

EL POLICÍA: ESE HOMBRE AL QUE SE UNIFORMA PARA SERVIR

Carlos Villalba
Venezuela

El policía es un hombre común, de los tantos que se mueven en los sectores bajos de la población, al que se lo hace especial, uniformándolo, para que continúe siendo después un hombre común. Uno sencillo y respetuoso.

El policía no es un soldado. Al soldado se le arma para que mate. Al policía se lo arma para que no mate. El policía tiene prohibido matar. Ese es el principio de la ciudadanía. Su arma es para defender, para proteger a los demás hombres comunes. Aunque resulte curioso, el revólver que porta es para salvar hombres. Se le ha dotado de un instrumento que priva de la vida, justamente para que la preserve. Es un ciudadano entre ciudadanos, en ningún caso un soldado entre enemigos. Por ejemplo, un policía no podría en circunstancia alguna “disparar primero y averiguar después”. Su revólver de “reglamento” sólo puede usarse con la finalidad de desarmar su propio miedo. El revólver del policía únicamente debería servir para asesinar, en su intimidad, el desasosiego, cuando se lo tiene. Así como el bombero dirige la manguera contra las llamas, el agente del orden empuña su arma –si resultara indispensable hacerlo-, contra todo aquello que efectivamente amenaza a sus conciudadanos.

Con la idea de hacer una síntesis de esa historia de las policías, historia que, de muy larga, ni empezó ni termina, diríamos que siempre fue tan ambiciosa en sus metas (claramente expuestas en los siglos XVII Y XVIII), como escasa en sus efectos. Y que, a pesar de que entre nosotros, también se pretendió abarcar los hombres e intervenir las cosas, dado que éstas constituían su circunstancia (léase la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal, de 1926), de un tiempo a esta parte se han estrechado sus objetivos, reduciéndolos, a perseguir, y en una cifra reveladora, a sacrificar “ladrones”; a proteger y disolver manifestantes; a reducir ebrios, y a acarrear, según la conveniencia o el humor, a prostitutas, escandalosos y buhoneros. Interesaría ampliar y volver a pensar esas metas, disponiéndose a actuar como los bomberos, esto es, al servicio amable de la comunidad. Vale decir, ayudar primero, ayudar después, y luego, a mucha distancia, reprimir cuando haga falta. Conviene aquí dejar claro lo siguiente: una policía puede llamarse de proximidad, no tanto porque sus agentes se aproximen a la gente, será policía comunitaria real cuando sea la gente misma la que concluya por aproximarsele, debido a que, de un modo o de otro, ella ha sabido ganarse su confianza. A ese efecto, la “descentralización” de las policías, las direcciones locales o regionales, con la intención de acercarlas a los sectores donde habrán de ponerse en acción, es un principio fundamental. Entiendo que la función de

esta Comisión Nacional para la Reforma Policial, designada por el Ministerio del Interior y Justicia propende a esta finalidad social, y me complacería que así resulte.

Completemos ciertas cosas. La policía de ayer, la policía de hoy, la autoridad familiar, los institutos, las direcciones de la ciencia, las bases inocentes de la cultura, implican una conformidad política. Eso lo sabemos, aunque no siempre lo manifestamos. Para mantener y desarrollar la vida que hace posible esa conformidad, el gobierno emplea medios diversos, técnicas y procedimientos encaminados a dirigir la conducta de los hombres. Lo que llamamos así “governabilidad”, es el arte de conseguir que los comportamientos de las personas, se sujeten a las reglas y normas con el menor esfuerzo, espontáneamente, o cual si lo hicieran, en verdad, espontáneamente. “Inventar” el consenso, sin tener que utilizar para ello, de una manera regular y obstinada, la represión. Sin tener que identificar la acción policial según una concepción simplemente jurídica o puramente militar. Y es que, en la medida en que una policía se vale más de la persuasión y menos de la imposición, es mejor policía. Y en esa misma medida, el Estado y el gobierno, de cuyas gestiones ella ha recibido sus atributos, igualmente resultarán mejores. Al fin y al cabo, un Estado y un gobierno son lo que muestran sus escuelas, sus hospitales y fábricas, sus prisiones y parques.

Estado y gobierno son el bienestar que producen, las ciudades que exhiben, la justicia y el respeto que establecen. La expresión material de su capacidad: todo el resto es palabrería

No en balde la palabra “policía” –sus fuentes latina y griega– nos refieren al “buen orden” que fue necesario instaurar para posesionarse de las ciudades. En gran parte, fue un cuerpo que tenía que ver con una determinada manera de concebir la vida en la ciudad; con una buena crianza, con la educación, con la cortesía incluso, que se debía poseer, para entrar en las formas de un mundo que se hacía urbano. La ciudad, le reclamaba a las masas campesinas que llegaban atraídas por sus oportunidades, exigencias que la vida rural no había requerido.

Para urbanizar a “la plebe”, transformándola, más tarde, de trabajadores desordenados en proletarios, en obreros, se necesitaba policía. Se necesitaba, precisamente, de los efectos de orden y disciplina que la policía debía contribuir a incorporar. Interesaban las condiciones de las manufacturas y talleres, el amontonamiento de la población, la altura de los edificios, la probabilidad de epidemias o endemias, los contagios, las cloacas, las viviendas expuestas al peligro de venirse abajo, las infecciones que podían derivarse de la ubicación y hacinamiento de los cementerios, la pureza del aire y del agua. Todos estos rubros, y algunos más, constituían asuntos de policía. Más que una institución o cuerpo específico, policía era, y no ha dejado de ser, una suerte de técnica de gobierno, una clase de administración, en concordancia con la justicia, el ejército, la hacienda. Así pues, “la policía velaba por un hombre vivo, activo y productivo” (M. Foucault). Y es ese el hombre que en nuestra “Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal, del 27 de Septiembre de 1926”, está dibujado. Por supuesto, que tal hombre y su circunstancia han cambiado, mas lo que no ha cambiado es la inclinación por un hombre vivo, sano, productivo, que goce del bienestar que se ha ganado, y para que ello sea posible, hoy como ayer, precisamente del orden inteligente de una buena policía.

Antes de concluir, he pensado que Javert debe aparecer en estas líneas. Y he pensado, así mismo, que Fantine, también debe aparecer. Seguramente, la mayoría de los que aquí se encuentran, saben de quienes se trata. Son dos personajes centrales de “Los Miserables”, hermosísima obra de justicia, escrita por Víctor Hugo. Javert es un inspector de policía, Fantine,

una prostituta. Fantine ha sido capturada por Javert, y está siendo manejada con el desprecio, que, por costumbre, la policía –y el resto de la ciudad – le suele acordar a mujeres como ésta. Ya conocemos que por definición una prostituta es una mujer abandonada a la discreción de la autoridad. Escribe, entonces Víctor Hugo, refiriéndose al Inspector: “Era aquel uno de esos momentos en que ejercía, sin sujeción a nadie, pero con todos los escrúpulos de una conciencia severa, su terrible poder discrecional. En aquel instante comprendía que su asiento de agente de policía era un tribunal. Juzgaba, y además condenaba”.

Manifesté, al inicio, que un policía no es un soldado. Expreso, ahora, que tampoco es un juez y menos todavía un verdugo. Que es un funcionario de la ciudad, encargado de cuidar los hombres y preservar las cosas que les hacen posible el bienestar. Y esto, todo esto, comienza por el respeto a la universalidad de los miembros de la ciudad, empezando por la bella Fantine.

POLICÍA DEL SIGLO XXI, UNA NUEVA CULTURA ORGANIZACIONAL Y COLECTIVA

Francisco Iragorri
Venezuela

Como es sabido, nuestros cuerpos policiales uniformados provienen de una raíz militar en los cuales la disciplina y el orden interno de ellas están basados en la obediencia a ciegas y en axiomas que ya, gracias a Dios, entran en desuso, como el de que “la superioridad es sabia e inequívoca”. Muchos y graves problemas han causado este tipo de conducta y creencias a las organizaciones policiales.

La imposición de normas de conductas extrañas a la labor civilista de la policía, impuestas de manera arbitraria e inconsulta, sin que los funcionarios se vean involucrados en la creación de una cultura organizacional propia, impiden el crecimiento armónico de las personas y el profesionalismo no florece y se frustra.

Nadie le pregunta a los policías cómo creen que debe ser su organización, con qué planes y programas se identifica. Los reglamentos no se discuten con el personal, se les impone y si disienten, se van. Así de simple y, de esta manera, no hay una identificación real con los objetivos y metas de la organización. La visión y misión de la organización les son extrañas, porque al elaborarlas, no fueron consultados. Es por ello que en casi todas las organizaciones policiales de Venezuela no existe un “Código de Ética” que sintetice la deontología o filosofía de la organización policial, por lo que los funcionarios carecen de una guía de conducta adecuada y aceptada por ellos como una “manera de vivir”, por que ser POLICÍA (así, con mayúsculas), debiera ser eso: una manera de vivir.

Pero, lamentablemente, desde el proceso mismo de formación y capacitación del funcionario, hemos estado equivocando el camino. Lo formamos para “reprimir” el delito, no para prevenirlo. Su trabajo se ha fundamentado en la persecución de los infractores a las normas y no sobre la base del servicio a la comunidad.

La escasa formación del personal, el cual ingresa con suma facilidad en las organizaciones policiales regionales y locales, sin que se realicen verdaderos procesos de selección que permitan determinar fehacientemente el carácter de cada prospecto, sus antecedentes familiares, su entorno, sus valores; la politización innegable de las organizaciones, permiten que en esos cuerpos uniformados ingresen personas cuyo perfil no corresponde con el deseado.

La brevedad de los cursos de formación incide negativamente en el hecho de que el individuo asuma en su totalidad el rol que deberá regir su vida restante. Un policía no se “forma” en 6 o 7 meses; sería necesario que se dedicaran de 3 a 4 años al proceso y no deberíamos, bajo la excusa de la necesidad, ocultar el hecho de que estaríamos improvisando, cuando dedicamos tan poco tiempo a la educación de un “profesional”. De esta manera no se inicia una “carrera”...!

Cuando entrenemos y capacitemos a los funcionarios bajo la concepción de conocer a fondo los niveles de uso de la fuerza y que no son otros que **la persuasión**, entendiendo por ella, el uso de la palabra para convencer al infractor de que desista de su posición; **la disuasión** que no es otra cosa que hacer ver al posible infractor las consecuencias que implicarían sus acciones negativas; **la contención** que consiste en la evitación del acto utilizando para ello los medios coercitivos legales permitidos al funcionario; y **la represión**, la cual ya se escapa de las manos del funcionario uniformado y se inscribe dentro de la competencia de las policías de investigación. Cuando esto haya sido internalizado por nuestros funcionarios policiales, entonces disminuirán los niveles de violencia y de intolerancia.

Las policías locales o municipales que vinieron a llenar un vacío dejado por los otros cuerpos policiales y que, lamentablemente, entraron en franca competencia con ellas para ver quién se llevaba la batuta en la “represión” del delito, perdieron así la esencia de su razón de ser. Y ello, a pesar de haber suavizado las relaciones con los ciudadanos que los vieron como unos funcionarios “diferentes”, más identificados con los problemas de la localidad, mejor pagados, mejor uniformados y con otro nivel cultural.

Pero, básicamente, a unos y otros se les capacita de manera similar y se les entrena en artes marciales de alto impacto (Karate Do, Shito Ruy, Shotokan, etc.) lo que les podría imprimir confianza en sí mismos. Asimismo se les entrena en el uso del bastón policial, bien sea este del tipo PR24 (de moda en los años 80 o del tipo ASP (bastón metálico extensible) de más reciente uso. Todos ellos causan traumas en los infractores si estos asumen posiciones violentas. Su uso indiscriminado está muy ligado a la impunidad. El funcionario actúa en contra de los preceptos legales porque piensa que no va a sufrir las consecuencias.

Diferente sería si entrenáramos al funcionario en artes marciales del tipo Aikido (Camino para la armonía del espíritu) el cual fundamenta la defensa en el uso de la fuerza del contrario al cual se neutraliza sin necesidad de hacerle “daño”. Por supuesto, el estudio del Aikido implica años de disciplina, pero es ese, precisamente, otro de los grandes problemas en la formación y capacitación de los funcionarios policiales: se les dicta un entrenamiento básico y, posteriormente, nunca más se les vuelve a entrenar. Los ascensos se dan por antigüedad y por méritos (en los mejores casos) o por amiguismo (lo cual es peor) y no por el conocimiento adquirido y la eficiencia demostrada en la cotidianidad del trabajo.

El problema de la delincuencia y de las policías no es tanto la cantidad de funcionarios como la calidad de los mismos, y sólo tendremos verdadera calidad cuando los adiestremos en la forma correcta, en el tiempo correcto y se les pague un salario digno y correcto.

Sin embargo, es necesario estar claro en el concepto de que el problema de la delincuencia no se va a resolver con más policías, más patrullas o más armamento o pagándoles mejor. El problema es mucho más complejo que eso. Deben establecerse políticas macroeconómicas

que beneficien a las clases menos privilegiadas pero que los obliguen al cumplimiento estricto de las leyes. El estamento político del país debe empezar a “modelar” conductas. Debe decirse también a los ciudadanos que la responsabilidad es concurrente. Que el protagonismo del que se habla en la Carta Magna implica una serie de responsabilidades y deberes y no solo beneficios. Se debe hacer ver a la gente que su participación en los procesos de seguridad también es su responsabilidad. Que su participación al lado de un funcionario policial ganado para trabajar codo a codo con la comunidad permitirá un mejoramiento en sus relaciones y, por ende, en el trabajo de prevención.

Se debe pues, capacitar al funcionario policial para que se convierta en un verdadero líder de la comunidad a la que dedica sus esfuerzos. Tanto las Escuelas Regionales de Policías, el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana, como las Academias Policiales Municipales, deben ir a una revisión profunda de los contenidos de las materias que dictan y deben constituirse en elementos actuantes en la vida profesional de cada uno de los funcionarios policiales, desde su graduación al egresar como Agentes de Seguridad y Orden Público, hasta cuando sean ascendidos al grado jerárquico más alto de su carrera. Reiteramos, **la capacitación debe ser sistemática, constante y continua**. Y esta debe dirigirse a lograr que el funcionario “piense” antes de actuar y no que, simplemente, obedezca órdenes impartidas por un superior.

La disciplina debe enmarcarse en el cumplimiento estricto del deber y no de la obediencia absoluta. El funcionario policial vive en el “filo de la navaja”, balanceándose constantemente entre la vida y la muerte, la prisión o la libertad de él mismo o de los demás. Es por ello que debe ser un ser con gran capacidad de razonamiento. De hecho, su cociente intelectual debiera superar al del promedio. Solo de esta manera será capaz de comprender las grandes responsabilidades que debe asumir al convertirse en un árbitro social.

En este contexto, la organización policial debe permitir a los subalternos el disenso. No siempre tienen que estar de acuerdo con las órdenes que reciben, y en muchos casos deberían negarse a cumplirlas, si estas no corresponden con lo establecido por la legislación vigente. Su discernimiento al respecto es importante, y es por ello que requieren del conocimiento siempre actualizado de las leyes, reglamentos, decretos y ordenanzas que regulan las relaciones de los miembros de la sociedad.

Pero es una práctica común la imposición del rango sobre lo razonable cuando un subalterno impugna o se niega al cumplimiento de una orden que considera arbitraria o contraria al espíritu de las leyes.

También constituye un gran problema, el cómo se establecen “políticas” en forma descoordinada y que no corresponden con las necesidades “reales” de las organizaciones sino con los “deseos” de quienes manejan las instituciones. Los cuales, muchas veces carecen de la formación y el conocimiento necesario para sumir tales roles. Es evidente que como consecuencia de esta falta de políticas y de los continuos cambios de dirección los funcionarios no se involucren “personalmente” en las reingenierías que se han intentado en casi todas las organizaciones policiales existentes en el país. Es casi un axioma: “llega un nuevo gobierno, llegan nuevas políticas”. ¡Lo de ayer no sirve! y como no se le toma en cuenta, sino que se le imponen los cambios, él se limita a obedecer y a esperar nuevos cambios. Ello es lo que Ishack Adizes denominaría una “Gerencia Incendiaria”, en la cual, lo que hoy es verdad, mañana es mentira.

Es hora de hacer “algo”. Si vamos a revisar las políticas relacionadas con el entorno policial, hagámoslo con quienes van a convivir con la nueva normativa.

Es importante señalar también la poca o ninguna participación que se le da a usuarios de las acciones de la policía, como si los “clientes” de sus servicios no fueran importantes. Muy pocas veces se le ha preguntado al público qué piensa de “sus” funcionarios policiales y muchísimo menos se los ha involucrado en los procesos de cambios organizacionales necesarios y requeridos para el crecimiento de las instituciones.

En la teoría de la calidad total existe un teorema que establece que “Calidad es cumplimiento a requisito”. Si los requisitos los establecen los clientes y los clientes de la Policía son los ciudadanos, cómo es que no les preguntamos a ellos si están satisfechos con los servicios que se les prestan. Recuerden: **más vale errar con la gente que acertar sin ella**. Es por eso que este proceso en el que estamos inmersos en este momento, nos parece tan importante para el futuro del país; por primera vez se le consulta al “soberano” en relación con estas políticas. Mi aplauso sincero por la iniciativa. Esto implica cambiar los paradigmas. Implica, incluso, la manera de ver la jerarquización de la organización y el involucramiento de los funcionarios en la gestión diaria de la institución.

Es necesario pues, involucrar a la comunidad en la dirección y control que debe ejercerse sobre los organismos policiales; los cuales son diseccionados por “expertos” que creen saber lo que la gente necesita e imponen una serie de políticas y directrices divorciadas de la realidad circundante. Y la participación de la gente no debe limitarse solo a escuchar lo que tengan que decir. Representativamente deben estar presentes en las directivas de las instituciones.

En la actualidad, muchas organizaciones policiales están constituidas como Institutos Autónomos, pero en sus Juntas Directivas no hay representación genuina de la gente, las cuales deberían ser seleccionadas por votación popular directa y secreta de quienes son representados. ¿Dónde está, entonces, la participación protagónica de los ciudadanos enunciada en la Constitución Bolivariana? Hoy hay otra manera de ver las cosas y la conciencia de que es el “soberano” y su opinión la que debe prevalecer, pudiera permitir finalmente que este “sueño” se hiciese realidad. Y si esa elección se hiciese a “destiempo” de la de los gobernantes, mucho mejor, pues ello permitiría la continuidad de los programas e influiría en la profesionalización de los funcionarios, quienes verían con agrado la continuidad de las políticas.

Sí, hay que romper lo paradigmas. Nuestras organizaciones policiales, como es sabido, han estado “estancadas”, en lo que respecta a los significativos cambios tecnológicos y sociales de la humanidad; y si tomamos también en cuenta la acelerada evolución de los delitos y la “aparición”, por así decirlo de nuevos delitos, la situación es peor.

Esta es una de las ideas que creemos sería capaz de iniciar un proceso de cambio radical en las estructuras. Nos referimos al hecho de elegir una Junta Directiva en forma plural y democrática, representativa de la sociedad a la que se debe el cuerpo policial y elegida a destiempo de los políticos de turno.

Es también necesario democratizar las relaciones entre los funcionarios; es decir, ya es hora de dejar atrás las estructuras verticales en las cuales el poder reside en las manos de un solo

“hombre”. Hace ya mucho tiempo, y mas aún desde la aparición de la calidad total con sus postulados de gerencia de los procesos y del “cero defectos”, que la organización policial está obsolecida y, evidentemente, debe cambiar su estructura.

Por supuesto, puede ser necesario cambiar algunos de nuestros paradigmas, de cara a este nuevo milenio, unos paradigmas de organización inapropiados para un mundo nuevo y siempre cambiante. Esa organización piramidal, verticalista, tipo: *“haz lo que digo!”*; *“si quiero tu opinión ya te la pediré!”*, en la cual priva la conocida regla según la cual *“manda el que tiene el sartén por el mango”*, debería ser abolida por inaceptable.

El estilo de gestión piramidal es un concepto muy antiguo que se heredó de épocas guerreras y monárquicas. En lo militar, por ejemplo, tenemos como vértice al general, con coroneles en el siguiente nivel, seguidos por mayores y capitanes y tenientes y más abajo por sargentos, hasta llegar a los soldados, que son los que están en la base de la pirámide y son los que están, también en contacto con el enemigo. Si trasladamos este modelo a lo empresarial, pudiéramos poner a los presidentes o gerentes generales en el lugar del general, a los vicepresidentes en el lugar de los coroneles, en el de los capitanes y tenientes a los directores y el de los sargentos a los supervisores. Por supuesto, le tocará estar debajo de todo el mundo a los obreros. Sin embargo, en la organización empresarial de hoy los llamamos “asociados”, que son los que más cerca están del cliente, muy lejos del presidente y de los directores.

En este modelo verticalista, cada elemento está mirando hacia la casilla de arriba, hacia el jefe, no hacia el cliente, el cual se encuentra al frente de la organización, lo cual, ciertamente, es muy preocupante, pues bajo ningún concepto puede ni debe ser así. Pero eso es lo que sucede con una mentalidad o paradigma piramidal. Si yo me presentara a cualquier organización policial y le preguntara a los oficiales a quién tratan de agradar o al servicio de quien están, seguramente se confundirían y no sabrían qué contestar. Me gustaría pensar que dirían que están al servicio de la gente, pero me temo que responderán que al servicio del “jefe”. En la actualidad, casi estoy seguro que me responderían que están allí para tener contento al jefe y que, mientras el jefe esté contento, todo va bien. Es triste, pero esa es la realidad. Hoy en día en muchas organizaciones, la gente está más pendiente del de arriba que del de abajo, y lo que les preocupa es tener al jefe contento. Y mientras todos se esfuerzan por tener contento al jefe, ¿quién se preocupa por tener contento al cliente?

La verdad es que la pirámide está invertida. Deberíamos poner al cliente, al usuario, al ciudadano, en lo alto de la pirámide, porque si no se sirve al cliente y no se le tiene contento, no vamos a tener gran cosa que decir, pues se va a acabar bien pronto el negocio policial y los vecinos tomarán las acciones para eliminarnos por inútiles.

Esta sería una organización enfocada a servir al cliente que está arriba del todo, una organización donde los empleados de primera línea, es decir, los oficiales policiales que “patean” las calles, están realmente dando servicio a los clientes o usuarios que no son otros que los ciudadanos y asegurándose que están satisfaciendo sus legítimas necesidades. Y que los supervisores de primera línea empiezan a considerar a sus empleados como clientes suyos, y se ponen a identificar y a satisfacer sus necesidades. Y así sucesivamente en toda la pirámide. Esto obligaría a todos los mandos a asumir una nueva mentalidad, un paradigma nuevo, y a reconocer que el papel del líder no es mandar ni dominar al de la casilla de abajo. El papel del líder es más bien servir.

¡Interesante paradoja! ¿Qué pasaría si la aplicamos de arriba hacia abajo en toda la pirámide? Tal vez ponernos al servicio de los otros es la mejor manera de dirigir. Tal vez dirigimos mejor sirviendo.

El supervisor, por antonomasia, debe ser una persona que elimina obstáculos del paso de sus subalternos, de manera tal que estos puedan realizar sus tareas en forma eficiente. Puede y debe identificar las necesidades de estos a fin de solucionar lo solucionable y permitir que las tareas se realicen armónicamente. Cuando un supervisor no logra esto, se convierte en un estorbo para la tarea y, por ende, en un estorbo para la organización.

Ahora bien, el hecho de identificar las necesidades de los subalternos y atenderlas, no quiere decir que tenga que hacer lo que los subalternos “quieran”. Él debe satisfacer las necesidades y no los “deseos”. Imagínense, por un momento, un hogar en donde los padres permiten y satisfacen todos los deseos y caprichos de los hijos. No habrá en él un principio de autoridad. Existirá la anarquía y bien pocas personas lo querrán visitar. Es necesario darles lo que necesitan y no lo que quieren. Los niños, como los adultos, necesitan límites, un ambiente donde haya normas establecidas y personas a las que tener que rendir cuentas. Puede que no deseen tener límites ni tener que dar cuentas, pero necesitan tener límites y responsabilidades. No hacemos ningún favor a nadie llevando organizaciones indisciplinadas. La jerarquía de la organización debe estar siempre más pendiente de las necesidades que de los deseos de sus subalternos y esas necesidades deben ser cubiertas, si no, no serán eficientes.

Este cambio paradigmático es el que debemos tratar de sembrar en nuestras organizaciones policiales, pues ello redundará en una mayor aceptación de los superiores por parte de los subalternos y creará una cultura de servicio que incidirá positivamente en las relaciones de la organización policial y la comunidad. Comunidad que podrá entender que este “nuevo” funcionario policial está a su servicio, cumple con sus expectativas y requerimientos, satisface sus necesidades y se comporta de la manera que él cree que debe comportarse. Por supuesto que esto implica un cambio paradigmático de las organizaciones policiales y en la formación y capacitación del personal que las integra, pero... ¿no estamos aquí para eso?

Señoras, señores... Gracias.