ÍNDICE

PRÓLOGO 7
Ricardo Jiménez Dan
Vice Ministro de Seguridad Jurídica

INTRODUCCIÓN 9
Soraya El Achkar
Luis Gerardo Gabaldón
Comisión Nacional para la Reforma Policial

PALABRAS DE APERTURA 13
Jese Chacón Escamillo
Ministro del Interior y Justicia

EL PROCESO DE LA REFORMA POLICIAL

1. Globalización, riesgo y seguridad: el continuose de lo que alguien empezase. 17
Amadeu Recasens i Brunet

2. La Reforma Policial en Venezuela: procesos y avance. 29
Paul Mathias

3. Reforma Policial en Centroamérica. Modelo y aspectos clave a considerar. 37
Francisco Javier Bautista Lara

4. Dos décadas de reforma policial en América Latina. Factores que inciden en su éxito o fracaso. 44
Hugo Frhüling

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA POLICÍA

1. Policía comunitaria: reflexiones sobre un cuarto de siglo de aplicación del modelo y sus perspectivas en América Latina. 69
José María Rico

2. Indicadores de desempeño policial. 94
Jacqueline Muniz

3. Espacios públicos y privados para la policía. 110
Philip Stenning

4. Breves notas sobre la seguridad privada en Venezuela. 115
María Gracia Morais

5. Dimensión jurídica de la policía en el Estado Constitucional de Derecho en Venezuela. 121
Elsie Rosales

6. La policía en Venezuela: una breve descripción. 133
Andrés Antillano

COACCIÓN Y CONTROLES

1. Elementos emergentes de inseguridad ciudadana. 139
Amadeu Recasens i Brunet

2. Justificaciones policiales para el uso de la fuerza física. 160
Luis Gerardo Gabaldón

3. Policía comunitaria. 165
Gary White

4. Experiencia de Irlanda del Norte en el mantenimiento del orden público. 168
Gary White

5. Orden público y uso de fuerza. La experiencia holandesa. 171
Errold Mooy

6. Castigo policial y valoración moral del infractor. 175
Yoana Monsalve Briceño

7. Violencia policial y modelos de policía. 181
Gilda Núñez

8. La necesidad de considerar las respuestas de la población a la violencia delincuencial. 186
Alexis Romero Salazar

9. Una experiencia venezolana sobre el espectro continuo del uso de fuerza. 194
Pedro Tang

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Rendición de cuentas de la policía: una experiencia de interacción positiva entre policía y sociedad civil. 199
Ernesto López Portillo

2. Participación ciudadana, prevención y sentimiento de inseguridad. 207
Lolita Aniyar de Castro

3. La asistencia a la víctima por parte de la policía. 218
María Josefina Ferrer C.

FORMACIÓN Y ENTRENAMIENTO

1. La formación policial. Experiencia holandesa. 227
Jan Tuiman

2. Integración y transversalización de los derechos humanos en la formación policial. 230
Fabio Xavier

3. Policía defensora de los derechos humanos. 238
Pablo Fernández Blanco

4. Análisis de situación de la formación policial en Venezuela. 245
Humberto J. González Silva

5. Competencias para los cuerpos de seguridad ciudadana de Venezuela. 252
Eddie Jesús Nieves Riera

CULTURA POLICIAL

1. La Policía: un órgano que trabaja entre los deseos ciudadanos y la norma legal. 261
Reynaldo Hidalgo López

2. Policía y seguridad, o el drama de pedir la policía que queremos. 268
Felipe Caballero

3. La formación policial: entre lo militar y lo civil. 272
Eduardo Paes Machado

4. El policía: ese hombre al que se uniforma para servir. 274
Carlos Villalba

5. Policía del siglo XXI, una nueva cultura organizacional y colectiva. 277
Francisco Iragorri

UN DIÁLOGO SOBRE LA POLICÍA EN LA COYUNTURA ACTUAL VENEZOLANA 283

PERSPECTIVAS DE LA REFORMA: SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES 291

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS 305
Soraya El Achkar y Luis Gerardo Gabaldón

LOS AUTORES 313

PARTICIPANTES 314

PRÓLOGO

La Reforma Policial en Venezuela es una respuesta de Estado, estructural y con una visión integral al problema de la eficiencia y transparencia del Sistema Policial que afronta el país desde hace varias décadas. Igualmente es una solución coherente con el profundo proceso de transformación que inició la sociedad venezolana a finales del siglo XX, con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta iniciativa del Ministro del Interior y Justicia, Ingeniero Jesse Chacón Escamillo, está perfectamente alineada con el derrotero de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna, establecido en el preámbulo de la Carta Fundamental.

Utilizando innovadores mecanismos y una creativa fórmula de construcción de consenso, sin referencia ni precedentes históricos en el ámbito nacional, y escasamente conocido en el escenario internacional, se dio inicio al más amplio, plural e incluyente proceso de participación popular que materializa y hace realidad la noción, a veces etérea, de democracia protagónica, participativa y directa.

La consulta nacional para la Reforma Policial, mediante buzones, líneas telefónicas gratuitas, encuestas personales, mecanismos electrónicos interactivos, grupos focales, talleres, foros y mesas técnicas, recogió el sentir y anhelo de jefes y agentes policiales, jueces, fiscales, defensores, parlamentarios, estudiantes, religiosos, empresarios, campesinos, niños, niñas y adolescentes, indígenas, trabajadoras sexuales, organizaciones de Derechos Humanos, víctimas de violencia policial, comunidades organizadas de clase alta, media y baja, y en general de todos los sectores representativos de la sociedad venezolana en su extensa geografía.

La opinión calificada de los expertos, tanto nacionales como internacionales, para la construcción del nuevo modelo policial, siempre fue considerada determinante por los comisionados, razón por la cual se celebraron sendos encuentros para compartir y debatir sobre el pasado, presente y futuro de la Policía. En estas páginas, se reúnen sus aportes, como testimonio documental de todo el esfuerzo por alcanzar una solución posible, de consenso en el tema, que logre reunir la voluntad mayoritaria de los venezolanos que suenan con esa sociedad segura, armónica, de paz y convivencia que como país merecemos.

Ricardo Jiménez Dan
Vice-Ministro de Seguridad Jurídica
Ministerio del Interior y Justicia
Caracas, noviembre de 2006

INTRODUCCIÓN

REFORMA POLICIAL, UNA MIRADA DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO

Soraya El Achkar
Luis Gerardo Gabaldón
Caracas, noviembre de 2006

Una revisión general del discurso social y gubernamental en los últimos años permite determinar una coincidencia en la apreciación de graves limitaciones por parte de la policía en Venezuela para garantizar la seguridad ciudadana, el cumplimiento de la ley y el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. El 10 de abril del corriente año, el Ministro del Interior y Justicia, Ingeniero Jesse Chacón Escamillo, conformó una *Comisión Nacional para la Reforma Policial*, integrada por representantes de diversos sectores de la vida nacional, con el propósito de emprender una reforma policial que, tomando en consideración las normas constitucionales y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República, permitiese el cumplimiento de la función estatal de contribuir significativamente, a través de la policía, a la seguridad ciudadana y la prevención del delito, dentro de un marco de desempeño garante de la legalidad, del libre ejercicio y tutela de los derechos humanos, de la eficacia y la eficiencia administrativa y del respeto a la dignidad de los habitantes en nuestro país.

El objetivo general de la Comisión para la Reforma Policial es la construcción, a través de un proceso de diagnóstico y consulta amplio y participativo, de un nuevo modelo de policía para la sociedad venezolana, mediante un marco jurídico institucional y de gestión que permita concebirla como un servicio público general orientado por los principios de permanencia, eficiencia, extensión, democracia y participación, control de desempeño, evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos y planificación y desarrollo en función de las necesidades nacionales, estadales y municipales, dentro del marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de los Tratados y Principios Internacionales sobre protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial definió unos principios de trabajo que han guiado su plan de acción, el diseño de las estrategias para el abordaje del problema y la organización de todas las actividades realizadas. Estos principios son los siguientes:

a. Participación, entendida como la más amplia, plural y democrática consulta de todos los sectores de la vida nacional para alcanzar un acuerdo fundamental sobre el nuevo modelo que se propone.

b. Imparcialidad, entendiendo que en esta labor debe predominar el interés colectivo evitando la subordinación a intereses particulares, lo cual supone que el modelo policial debe entenderse como un asunto de Estado.

c. Transparencia, entendida como la difusión y publicidad de los hallazgos, criterios y propuestas, a fin de que sean ampliamente conocidos y debatidos por los ciudadanos e instancias públicas y privadas a nivel nacional.

d. Corresponsabilidad, en el entendido de que la seguridad y la función policial suponen una responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado.

Para alcanzar su objetivo general, la Comisión Nacional se propuso tres tareas fundamentales:

1. Elaborar un diagnóstico general de la situación actual de los cuerpos policiales en el ámbito nacional, regional y municipal.

2. Sugerir un modelo policial que pueda adecuarse a las condiciones sociales, culturales y políticas de Venezuela.

3. Sugerir algunas recomendaciones inmediatas que favorezcan la efectividad en el servicio policial, la disminución de las violaciones a los derechos humanos y el control de la gestión policial con miras al diseño propuesto.

El plan de acción estuvo articulado con una gran consulta nacional desarrollada en diversas fases y niveles, sobre temas policiales específicos de interés nacional, regional o local y acompañada de una campaña de difusión y publicidad para que todo el país estuviera informado sobre los mecanismos de participación.

En el marco de esta consulta, se organizaron dos eventos que lograron convocar a expertos - dentro y fuera del país - dedicados a los estudios sobre la policía y sobre los procesos de reforma, con la finalidad específica de analizar, por una parte, las experiencias que hubiesen expandido la eficiencia, el profesionalismo, la rendición de cuentas y la evaluación de gestión de la policía, con el fin de incorporar elementos a la discusión sobre el nuevo modelo policial del país; y por la otra, aspectos críticos de la función policial, incluyendo el uso de la fuerza y los mecanismos de seguimiento y control, para identificar los principios y tareas que contribuyesen a minimizar la violencia.

El primer taller, realizado entre el 21 y 23 de agosto de 2006, contó con el auspicio de las embajadas del Reino Unido, Holanda y del Comité Internacional de la Cruz Roja. Nos acompañaron expertos y expertas de Brasil, Chile, Costa Rica, Holanda, Inglaterra, Irlanda del Norte, México, Nicaragua y Sur África. El segundo taller se realizó el 4 de octubre de 2006 y contó con expertos y expertas de las universidades Católica Andrés Bello, Central de Venezuela, Carabobo, Los Andes, del Zulia y de Barcelona, así como funcionarios policiales de comando. Ambos eventos fueron instalados por el Ministro Chacón Escamillo y contaron con la participación de los comisionados y los miembros de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Reforma Policial de Venezuela, representantes y asesores de la Asamblea Nacional, oficiales de la Guardia Nacional, funcionarios policiales, organizaciones de derechos humanos, funcionarios de gobiernos regionales y locales, fiscales del Ministerio Público y representantes del Ministerio del Interior y Justicia.

En esta publicación presentamos las reflexiones realizadas en ambos talleres, agrupadas según ejes temáticos que permitan una lectura transversal de temas y problemas que atañen al modelo y al desempeño policial.

El primer eje es el ***Proceso de la Reforma Policial***, donde hemos incluido las perspectivas mundiales comparadas de Paul Mathias, centrada en las policías de países europeos y africanos que han atravesado situaciones graves de conflicto, y las de Francisco Bautista y Hugo Frhüling, con referencia particular al área de América Latina, así como los aportes de Amadeu Recasens que hacen hincapié tanto en el replanteamiento de la seguridad como en sus modelos y las implicaciones para el diseño de las políticas públicas.

El segundo eje está conformado por la ***Estructura y funciones de la policía***, donde hemos incluido las consideraciones de José María Rico sobre los modelos de policía comunitaria y su penetración en América Latina, el trabajo de Jacqueline Muniz sobre las variables políticas y los indicadores de desempeño policial que condicionan la factibilidad de las reformas, la contribución de Philip Stenning en cuanto a los espacios públicos y privados para la policía, el aporte de María Gracia Morais sobre la división y complementariedad de espacios de control entre policía pública y seguridad privada, el trabajo de Elsie Rosales sobre el marco jurídico-constitucional de la reforma venezolana y el aporte de Andrés Antillano sobre la evolución de la policía venezolana y sus perspectivas de reforma.

El tercer eje está representado por la ***Coacción y controles***, donde hemos incluido los aportes de Amadeu Recasens con respecto a ciertas circunstancias o transformaciones que están generando cambios en aquello que habitualmente se ha entendido como seguridad o inseguridad ciudadana y sus implicaciones en el diseño de las políticas públicas. También hemos incluido la presentación de Luis Gerardo Gabaldón sobre justificaciones policiales para el uso de la fuerza física en perspectiva comparada, las contribuciones de Gary White sobre policía comunitaria y modelos progresivos para el uso de la fuerza en Irlanda del Norte, la presentación de Errold Mooy sobre experiencias holandesas en el control de manifestaciones públicas, el ensayo de Yoana Monsalve sobre relaciones entre castigos policiales y percepción moral de los infractores en Venezuela, la contribución de Gilda Núñez sobre el modelo policial civil o militarizado y sus repercusiones sobre la violencia, el trabajo de Alexis Romero Salazar sobre prácticas de control informal coactivo como sustitución de la intervención policial en el Estado Zulia, y la presentación de Pedro Tang sobre el espectro continuo de uso de la fuerza en el Municipio San Francisco del Estado Zulia.

El cuarto eje está conformado por la ***Participación ciudadana y rendición de cuentas***, e incluye los trabajos de Ernesto López Portillo sobre mecanismos de participación ciudadana en la auditoría de cuerpos de policía, de Lolita Aniyar de Castro sobre relaciones entre prevención del delito, participación ciudadana y percepciones de inseguridad y de María Josefina Ferrer sobre perspectivas de los programa de asistencia a las víctimas a nivel de la policía.

El quinto eje está definido por la ***Formación y entrenamiento***, incluyendo las presentaciones de Jan Tuiman sobre la formación de la policía holandesa, de Fabio Xavier y de Pablo Fernández sobre la importancia de incorporar los principios de protección de los derechos humanos en el currículo policial, de Humberto González sobre la apreciación preliminar del diagnóstico de formación policial en Venezuela y de Eddie Nieves sobre selección de candidatos y competencias para el ingreso a la policía.

El sexto eje lo conforma la ***Cultura Policial***, y allí hemos incluido el trabajo de Reynaldo Hidalgo sobre selectividad policial en el procesamiento de casos de violencia doméstica, las consideraciones de Felipe Caballero sobre rasgos del comportamiento cotidiano del venezolano que se manifiestan en la conducta policial, la revisión de Eduardo Paes Machado de la dicotomía civil y militar en la formación policial, las reflexiones de Carlos Villalba sobre la asimetría de poder entre policías y sujetos vulnerables y la perspectiva de Francisco Iragorri sobre vocación para el servicio policial.

Hemos decidido presentar, además, bajo el acápite de ***Un diálogo sobre la policía en la coyuntura actual venezolana***, el producto del seminario interno que sostuvieron los expertos

invitados al Taller Internacional con el Ministro del Interior y Justicia y con los comisionados para la reforma policial, el día 23 de agosto de 2006, donde se toman y desarrollan algunas de las perspectivas de las ponencias incorporando consideraciones específicas del entorno nacional actual con miras a la reforma propuesta. También, bajo la sección ***Perspectivas de la Reforma: sugerencias y recomendaciones***, reproducimos la relatoría de las mesas de trabajo del Taller Internacional que se desarrollaron inmediatamente después de las presentaciones de los ponentes.

Al final de este texto, bajo el título de ***Conclusiones y perspectivas***, intentamos resumir las ideas puntuales de las ponencias y discusiones en ambos talleres de expertos, que permiten identificar líneas de trabajo, desafíos y dificultades para diseñar y ejecutar un plan de reforma a largo plazo en función del nuevo modelo policial.

Creemos que la difusión de este producto, así como de muchos otros provenientes de la gran consulta nacional, contribuirá a la instalación de la reforma policial en la agenda de las políticas públicas en Venezuela, favoreciendo un debate orientado por conceptos y datos antes que por consignas y especulaciones, contribuyendo de este modo a la participación ciudadana orientada y a la fortaleza de las decisiones y opciones adoptadas.

PALABRAS DE APERTURA

Jesse Chacón Escamillo
Ministro del Interior y Justicia
Venezuela

Ante nada quiero agradecer a todos los ponentes internacionales que nos acompañan en este evento de tres días. Un saludo muy especial del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, por haber dedicado parte de su tiempo a compartir con nosotros sus experiencias que para Venezuela es vital.

Muy especialmente queremos agradecer la presencia de Jacqueline Muniz, quien viene de Brasil y nos va a hablar del tema de la reforma policial; a Paul Mathias que viene del Reino Unido, y nos va a hablar de modelos y reformas policiales; a Francisco Bautista que viene de Nicaragua, y nos va a presentar una perspectiva centroamericana sobre este tema; a Hugo Frühling que viene de Chile, y ha trabajado más de dos décadas en el tema de las reformas policiales en América Latina; a José María Rico que viene de Canadá, y nos va a hablar sobre el tema de las policías comunitarias, a Philip Stenning que viene también de Inglaterra y nos va a hablar de espacios públicos y el espacio privado en el tema policial; a Gary White que viene de Irlanda del Norte, y nos va a hablar del tema de la policía comunitaria.

Hoy en Venezuela estamos tratando de discutir ampliamente un problema que es histórico dentro de la sociedad venezolana, es el tema de la violencia y dentro del tema de la violencia el tema de la inseguridad, y uno de los elementos que bordea dentro de toda esta problemática multifactorial, el tema de los organismos de seguridad que de alguna forma trabajan para garantizarle la seguridad a los venezolanos.

Históricamente este país ha tenido un sistema policial represivo, que nació hace más de 50 años, que no ha cambiado, aunque en este país, aunque ustedes no lo crean han cambiado dos veces la Constitución.

En 1961, después de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, se produce el primer cambio de la Constitución en Venezuela, dando nacimiento al sistema de democracia participativa que nace en esta fecha. Sin embargo, el modelo policial que vivió en la dictadura siguió siendo el mismo sistema policial de la democracia, únicamente se le cambiaron los nombres a las instituciones, a algunas les dejaron el nombre de la dictadura y adquirieron los nombres de la democracia, pero los funcionarios siguieron siendo los mismos, los métodos los mismos, los desaparecidos los mismos, simplemente que estábamos en un sistema entre comillas, "democrático".

Posteriormente, en el año 1999, con la llegada del Presidente Hugo Chávez al poder, se convoca la Asamblea Constituyente y dentro del término de la Asamblea Constituyente con poderes plenipotenciarios, se transforma completamente la Constitución y nace la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que hoy está vigente; una Constitución que tiene principios y garantías que pocos países en el mundo tienen, pero que sin embargo de la letra de la Constitución a la práctica policial no hemos logrado avanzar mucho.

Entonces, este año nos propusimos ir a fondo, para no seguir cometiendo los errores históricos del pasado que siempre han tratado de resolver el tema de la violencia matando delincuentes; el problema del índice, tenían que aumentar las bajas de delincuentes para que baje el índice, y esa ha sido la dinámica histórica en este país.

Con ese motivo se creó la Comisión Nacional para la Reforma Policial, integrada por quienes de alguna forma hacen políticas públicas, en este caso en Venezuela. La presido yo como Ministro del Interior y Justicia y la integran dos viceministros: de Seguridad Ciudadana y de Seguridad Jurídica; un representante de la Fiscalía, un representante del Poder Judicial y un representante de la Defensoría del Pueblo; también tenemos un representante policial, una de las directoras del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC), pero además de ellos hemos contado con el apoyo de un grupo de venezolanos que han venido trabajando el tema de la violencia hace mucho tiempo, y más allá del ámbito académico, no se conocía su experiencia.

Con nosotros está Luis Gerardo Gabaldón, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y de la Universidad de Los Andes (ULA) y un gran conocedor de esta materia; José Virtuoso, Director del Centro Gumilla; Elsie Rosales, profesora de la Universidad Central de Venezuela (UCV), quien ha sido investigadora en el área penal y criminológica desde hace mucho tiempo; Andrés Antillano, también docente de la UCV. Tenemos a un empresario que ha acometido trabajos desde el sector privado para contribuir con el tema de la violencia, con una propuesta que se llama Alcatraz, es Alberto Vollmer, representante del Ron Santa Teresa; y una integrante muy especial que tenemos en el equipo, la directora del equipo técnico que tiene toda la carga de convertir esto en un éxito, Soraya El Achkar.

Entonces, con esta Comisión hemos decidido transitar el camino más difícil, que es llegar a un nuevo modelo. Un nuevo modelo necesita tiempo, discusión, hay foros cerrados, hay encuentros con cada uno de los sectores: con el policial, con las víctimas, con defensores de derechos humanos. Hay una consulta abierta en la calle, una página web en la cual se está de alguna forma reflejando todo esto; tenemos hasta la fecha de hoy más de 2.000 visitas en la página, tenemos ocho foros para tocar ocho temas que están vinculados a la reforma y dentro de esos ocho temas se han abierto más de 30 sub-temas.

Estamos convencidos de que la policía que queremos no es la que existe hoy. Es más, los mismos policías saben que la policía que quieren no es en la que están, pero la única manera de tener la policía que queremos, es que todos participemos.

Y hoy, en un esfuerzo para dejar también que el sector académico y las experiencias internacionales en esta materia nos sirvan de guía, comienza un taller muy importante para nosotros, en el cual hemos contado con el apoyo y queremos agradecerlo, de la Embajada de Inglaterra y de Holanda, para traer a Venezuela expertos de la calidad de los ponentes que tendremos durante estos tres días; que nos permitirán, a quienes de alguna forma tienen la responsabilidad de procesar la información vinculada con este cambio del modelo policial venezolano, información fresca, de experiencias exitosas fuera de Venezuela, que de alguna manera puedan ser adaptadas a nuestra realidad, a nuestra idiosincrasia y por supuesto, a nuestra Constitución.

Un taller, como ya señalé, que va a durar tres días y va a tocar este día de inicio el tema de modelos y reformas; mañana el tema de uso de la fuerza y desempeño y rendición de cuentas; para finalizar el día miércoles con el tema de formación policial.

Agradecemos también a los ponentes nacionales que van a participar aquí, algunos son miembros de la Comisión, otros no, pero creemos que ese policía que queremos, que soñamos y que todos los venezolanos nos estamos comenzando a imaginar, tiene que ser producto del trabajo

colectivo de quien lo vive diariamente, los policías. Producto del trabajo colectivo de quien lo sufre diariamente, el ciudadano. Y de quienes han escrito, trabajado e investigado sobre esta materia y nunca han tenido la posibilidad de que este trabajo teórico se traduzca en una política pública, los académicos.

Tenemos todo para tener el modelo que queremos, faltaba voluntad política y la voluntad política está. Yo tengo la plena seguridad de que en noviembre le podremos entregar a esta sociedad venezolana una propuesta que realmente transforme radicalmente el modelo policial venezolano. Que dejemos el modelo represivo y tengamos un modelo democrático, cercano a la gente, donde la comunidad pueda participar y supervisar, y donde el policía sea primero ciudadano y después policía y no al revés, como ocurre hoy en nuestro país.

Por último, nuevamente quiero agradecer a todos los ponentes, nacionales y extranjeros, por el gran aporte que nos van a dejar, y ojalá que sus experiencias nos sirvan para que este modelo que hoy estamos discutiendo abiertamente en Venezuela, que sea de igual uso en otros países de América Latina y el mundo.

GLOBALIZACIÓN, RIESGO Y SEGURIDAD: EL CONTINUOSE DE LO QUE ALGUIEN EMPEZOSE[1]

Amadeu Recasens i Brunet
España

1. La novedad tal vez consista en que no hay novedad

Lo nuevo esta de moda. Parece como si esta generación -o tal vez lo han hecho todas en mayor o menor medida- pensara puerilmente que ha reinventado el mundo. ¿Se trata de una desmesurada pretensión de mentes ociosas y megalómanas, o realmente estamos ante una nueva sociedad, una nueva economía, una nueva cocina, una nueva estética, una nueva ergonometría, una nueva física, un nuevo clima, una nueva comunicación...? Tal vez así sea, o tal vez no, pero todo parece indicar que se requiere una cierta cautela a la hora de afirmarlo. Así como en materia de arte proliferan los "*ismos*" coetáneos, mientras que pocos son los que quedan en la memoria y la historia, también es preciso analizar a fondo las situaciones, hipótesis y teorías contemporáneas, a fin de tratar de discernir qué hay en ellas de realmente nuevo, y qué es tan sólo producto del último "*ismo*" adoptado por la comunidad llamada científica, que tampoco está exenta de cierto esnobismo.

En una de sus maravillosas tiras cómicas de Mafalda, el dibujante Quino dibuja el cruce, en plena calle, de un señor ya mayor, vestido al estilo clásico con traje, corbata y sombrero y un joven con estética *hippy*. A su paso, el anciano exclama: "esto es el acabose", a lo que Mafalda, hasta aquél momento mera espectadora, responde: "No, exagere, solo es el continuose del empezose de ustedes". Esta inolvidable lección me ha permitido dar título a estas líneas, pues en ellas no se trata de negar que ha habido cambios sustanciales en los modelos sociales y políticos contemporáneos; sería tanto como negar la evolución de las formas de convivencia. De lo que se trata es de reclamar que, antes de aceptar la existencia de cambios radicales, antes de decidir que algo es nuevo, producto de generación espontánea de nuestra sociedad de los milagros, pensemos si no estamos ante evoluciones lógicas, ante consecuencias-deseables o no- de viejos planteamientos.

Ciertamente, todo parece moverse mucho más deprisa que hace unas décadas, y tal velocidad tiene sus explicaciones lógicas desde el mundo de la economía, de la tecnología o de la comunicación, por poner sólo algunos ejemplos ya muy bien estudiados, pero si su análisis exige rapidez en la percepción de los cambios, no reclama menos sosiego en su estudio y cualificación. *Festina lente*, solía decir el emperador romano Augusto.

Prudentemente, podemos afirmar que en las sociedades regidas por las pautas de la modernidad están apareciendo formas diferentes de relación, se desarrollan mecanismos de poder, y por ende de control ligados a cambios en el modo de acumular riqueza y en la creación de mecanismos de sujeción/subordinación a ella vinculados. Tales transformaciones repercuten de manera general a todas las zonas del planeta, pero con la salvedad de que aquellas que no forman parte de las "sociedades modernas", quedan relegadas a un rol pasivo de aceptación de normas ajenas y de subordinación económica y social.

No tan sólo nos hallamos en presencia de formas diferentes, sino que también el enfoque con que las vemos es distinto. Hijos de nuestro tiempo y lugar, observamos a través de prismas determinados por ellos, pero tal realidad no debe hacernos olvidar el acervo, el conocimiento precedente. Diferente, no siempre significa nuevo. Aceptemos pues el reto de ver cómo vemos aquello que vemos, sin descartar los instrumentos teóricos clásicos de análisis. ¿Y si resultara que todavía están presentes los conceptos de clase social, burocracia, soberanía, historia, modos de producción, liberalismo...? ¿Y si nos preguntáramos por qué se habla de neoliberalismo pero no se habla de neolucha de clases? ¿Y si nos preguntáramos en qué se parece el término globalización al de imperialismo? ¿Y si guerra preventiva se asemejara a agresión bélica? ¿Y si la ayuda humanitaria se pareciese a una ocupación? ¿Y si "riesgo" ocultara responsabilidades, crímenes y los verdaderos parámetros del poder?

Veamos qué hay de viejo en lo nuevo antes de comportarnos como nuevos-ricos del primer mundo, consumistas satisfechos de sus propios engaños. Antes de caer en aquel tipo de hipocresías tan en boga en determinados ámbitos culinarios, en los que para salvar la conciencia del comensal es preciso que los alimentos no recuerden al ser vivo que fueron.

Evidentemente no se trata en estas líneas de dar respuesta a los interrogantes precedentes, sino, mucho más modestamente, de tratar de ver a través de qué términos se plantean y en especial en el ámbito de la seguridad. Para ello habrá que fijar la atención en palabras como globalización, complejidad, riesgo, peligro y ponerlas en relación con la seguridad.

2. La globalización: un desequilibrio entre globalizadores y globalizados

El fenómeno de la globalización es un hecho. ¿Pero cuál? En principio, parece ser el fruto de la necesidad de los medios de producción, tanto de abrir nuevos mercados como de abaratar costes. Como señala Navarro (2003, p.149): "El proceso de globalización no es intrínsecamente positivo o negativo. Depende de quien lo controle: Lo que hoy se llama globalización es una forma específica de mundialización de la actividad económica desarrollada según unas políticas neoliberales que están dañando el bienestar de las clases populares del norte y del sur". Pero no faltan voces que abogan a favor del aprovechamiento y la transformación de este fenómeno en un proyecto humanista y alternativo: "La realización de ese proyecto implica construir un sistema político global que no esté al servicio del mercado global, sino que defina sus parámetros tal como el Estado-nación representó históricamente el marco social del mercado nacional y no su mera área pasiva de desarrollo" (Samir Amín 1999, p.19).

Del mismo concepto de globalización se desprenden, además, serias paradojas, producto de la dificultad de globalizar lo que es heterogéneo. Tal proceso parece imposible sin establecer relaciones de dominación o sin dictar unas pautas homogeneizadoras impuestas por aquellos

(estados, empresas, "lobbys"...) que disponen de mayor poder coactivo. En otras palabras, existen globalizadores que imponen sus criterios, y globalizados que no tienen otra opción que aceptarlos. Tal vez el espacio ha cambiado, pero no la relación de dominación. La novedad es por tanto más aparente que real.

Lo que sí resulta obvio, es que cualquiera de las opciones configura una redefinición de los espacios, que tienden a transformarse en subnacionales y/o supranacionales (si la referencia se toma en relación con el espacio-nación). Ello afecta a conceptos tan fundamentales como el de soberanía (Habermas 2000).

Como sostienen Borja y Castells (1999, p.18), siguiendo un planteamiento ampliamente difuso[2]: "Simplificando, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes". Se trata del fenómeno que hace que lo local y lo global no sólo no se excluyan, sino que se complementen. Algunos autores, para señalar claramente esta relación, utilizan el término "glocal"[3] .

Este fenómeno ha generado de manera subsidiaria un importante debate orientado a tratar de dilucidar hacia qué forma de estructura supranacional hay que dirigirse (un estado mundial, formas federalizantes, un imperio dominado por un solo estado etc.).

La globalización vista como la creación de nuevos espacios, dominados por lógicas no estatales y de raíz económica ligada a conceptos de corte capitalista neoliberal, implica directamente una relectura (en forma de crisis) del Estado asistencial, cuyo desarrollo se produjo durante las pasadas décadas en diversos países europeos. En este contexto, el estado se debate entre un intento de recuperar terreno recobrando protagonismo político y la necesidad de dejar paso a las nuevas exigencias económicas y geo-estratégicas que tienden a prescindir de él en aras a la creación de mega-mercados, la reestructuración de las redes de producción-distribución, la creación de uniones políticas federalizantes o la emergencia de un supra-estado neo-imperial. Cualquiera que sea el resultado de la pugna, lo que parece claro es que el gran perdedor, por ahora, es el llamado estado de bienestar o estado social[4].

Dicho estado se está transformando y su evolución lo lleva hacia modelos más privatizados, más actuariales y más descentralizados, como consecuencia de su drástica limitación de recursos y de la tensión a la que se ve sometido tanto desde el ámbito macro de la globalización como desde el ámbito micro de lo local.

Esta redefinición de espacios plantea graves problemas en el plano de la seguridad, concepto que se halla, desde sus orígenes modernos, vinculada a la forma del Estado nación y a través de ella, a la idea de soberanía. La aparición de espacios macro-securitarios de tipo supra-estatal, como el espacio policial europeo han hecho de las seguridades nacionales una cuestión multilateral. La emergencia de un espacio de seguridad europeo ha abierto un gran número de interrogantes sobre sus mecanismos operativos y de control. En el ámbito de lo global, aparecen políticas claramente represivas vinculadas a grandes temas securitarios (terrorismo, drogas, libre circulación y extranjería, crimen organizado, violencias, ...) y se ha abierto un amplio debate sobre los riesgos derivados de la construcción de una Europa fortaleza en lugar de una Europa de los ciudadanos[5].

Por otra parte, pero simultáneamente, el reclamo de una mayor atención a las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas ha desarrollado un creciente interés por los aspectos micro-securitarios, en un espacio local que se reclama para sí el ámbito de lo asistencial, de la solución de problemas, de la mediación, etc... pero al mismo tiempo se consagra también como el espacio de las inseguridades de la pequeña delincuencia, del riesgo y de los miedos de los ciudadanos.

Las respuestas a tal dualidad se plasman en los planteamientos "blandos" como la policía comunitaria o de proximidad o los "duros" y traumáticos de tolerancia cero. Mientras que los primeros pretenden incrementar la seguridad a partir de la aproximación de la policía a los ciudadanos, el uso de técnicas de patrulla urbana en diálogo permanente con los ciudadanos (de los que obtiene información al tiempo que les genera sensación de seguridad) y la apuesta por la prevención/proactividad, los segundos se basan en la presión férrea aplicada a ciertos espacios ciudadanos, la dureza de las sanciones, una cierta permisividad a la rudeza policial y un "eficacismo" a toda prueba, fundado en principios de represión/reactividad[6]. Pero a pesar de las diferencias técnicas, relacionales e incluso ideológicas que separan a ambos modelos, ambos tienen en común la voluntad de resolver problemas ciudadanos relacionados con la seguridad en espacios y colectividades locales (y por tanto infra-estatales) a partir de una intervención policial capilar.

Se va definiendo así, también en el terreno de la seguridad, un ámbito "glocal" que evidencia la indisociable complementariedad de lo global con lo local. Apenas se profundiza en fenómenos de alcance local, como pueda ser un problema de tráfico de drogas o de prostitución, o de robos en domicilios, aparece tras ellos, con extraordinaria frecuencia, una dimensión global ligada a grupos organizados transnacionales de narcotráfico, trata de seres humanos o redes criminales de otra índole. Los problemas saltan así a menudo de lo local a lo global y viceversa, dejando al Estado un papel secundario de mero intermediario y gestor. Ello obliga a una revisión de los límites y campos de la intervención estatal, lo que conlleva dificultades de ajuste, legitimación, control, eficacia operativa, etc.

De modo sintético, se puede apreciar una tendencia, en el ámbito de lo global, al desarrollo de políticas cada vez más claramente represivas, mientras que lo local se quiere asimilar a lo asistencial, pero no consigue mostrarse exento de postulados represivos basados en la explotación (no siempre honesta) de las inseguridades, la pequeña delincuencia y los miedos de los ciudadanos, por parte de quienes se constituyen en generadores de opinión, de políticas o de prácticas en este ámbito.

Todos estos fenómenos se desarrollan en un mundo cada vez más complejo, por lo que globalización y complejidad deben ser analizados en íntima relación. Como señala Morin (2001, p.14): "Los problemas esenciales jamás son parcelables, y los problemas globales son cada vez más esenciales (...) el reto de la globalidad es entonces, al mismo tiempo un reto de complejidad (...) hay complejidad desde el momento en que los diversos aspectos que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) son inseparables y tienen una trama independiente, interactiva e interretroactiva entre las partes y el todo, el todo y las partes". La aceptación de esta perspectiva compleja exige, en consonancia, que su estudio sea abordado substituyendo el viejo paradigma de disyunción, reducción y dimensión única por un paradigma de distinción y conjunción a fin de distinguir sin desarticular y asociar sin identificar o reducir.

El análisis de lo "glocal" desde la óptica de la complejidad obliga a repensar la metodología, así como los modelos e instrumentos de análisis, también en el ámbito de la seguridad. Junto a los ya clásicos, de tipo cuantitativo o cualitativo, es preciso hallar otros mecanismos, y sobre todo, aprender a relacionar y a reinterpretar datos y elementos, a obtener nuevos conocimientos a partir de viejas fuentes, mediante el ejercicio de reinserción de tales investigaciones en su entorno complejo, haciendo de todo ello una lectura integrada, en lugar de propiciar interpretaciones simplistas, mecánicas y a menudo alarmistas sobre la seguridad/inseguridad.

3. Un entorno de riesgo

Según diversos autores, entre los que destacan Beck (1998), Luhmann (1996) y Giddens (1999), en la modernidad avanzada la producción social de riqueza comporta ineludiblemente la producción social de riesgos.

En términos modernos, el riesgo y su aseguramiento guardan determinada relación con la magnitud del peligro[7], de manera que una situación deviene más peligrosa en la medida en que no se puede asegurar, es decir, prever/prevenir (Beck 1993); en función de si el daño es controlable (riesgo) o no (peligro) (Luhmann 1996)[8] .

Por su parte, Giddens (1999, p.42) entiende que en cualquier circunstancia de riesgo existe peligro, por lo cual este es relevante a la hora de definir aquel. Pero si el riesgo presupone peligro no por ello implica forzosamente conocimiento del peligro. Si éste es conocido total o parcialmente, puede convertirse en aceptable/calculable. La seguridad consiste entonces en contrarrestar el peligro mediante un equilibrio entre fiabilidad y riesgo aceptable[9]. En este contexto, el riesgo queda enmarcado en la fiabilidad, y esta aumenta por el conocimiento del entorno de modo que a mayor conocimiento inductivo, menor riesgo y mayor capacidad de fiabilidad (ib.id. p. 41 a 44). En este sentido, dicho autor habla de "puntos de acceso de fiabilidad", a los que considera como puntos de contacto entre las personas/sistemas expertos y aquel/aquellos a quien debe infundir fiabilidad[10].

Salvando los distintos enfoques teóricos, cabe sostener que en nuestro modelo social la seguridad aparece como uno de los elementos recurrentes[11] y se halla estrechamente ligada a los conceptos de riesgo y fiabilidad. Bajo este prisma, la policía[12] podría ser considerada como uno de esos puntos, en la medida en que constituye a menudo el primer punto de contacto entre las instituciones públicas y los individuos ante un problema de los que se consideran globalmente "de seguridad". Si la policía falla como punto de acceso porque falla algún elemento en la propia corporación, o porque hay una disfunción en su relación con el estado, con los ciudadanos o con ambos, se quiebra la generación/transmisión de fiabilidad. El contacto con esa policía que no genera confianza resulta en ese caso decepcionante y genera una quiebra de confianza en el "sistema experto" "policía" y en los sujetos/agentes policías[13].(Recasens 2003)

En este punto además es preciso tener en cuenta lo que Giddens (1991, p.123) denomina el "clima de riesgo característico de la modernidad tardía", que se constituye en elemento subjetivo que puede influir de manera determinante en la relación de confianza hacia el sistema experto policial.

Ciertamente, la noción de riesgo aporta elementos da análisis a la de seguridad y en este sentido merece ser tenida en cuenta. El problema aparece cuando lo que se pretende es ampliar

el concepto de riesgo hasta convertirlo en caracterizador de toda la sociedad, definiéndola como "sociedad del riesgo". Probablemente hallaríamos elementos característicos más potentes para definir los modelos de convivencia derivados del modelo político-estatal y económico-capitalista, suponiendo que aceptáramos el juego simplista de tal tipo de definiciones.

Hablar de "sociedad del riesgo" en este sentido más bien parece una ingeniosa sinécdoque, es decir la identificación de la parte por el todo, basado además en un salto no resuelto del género: "esto antes era así, pero hoy en día es distinto..." sin explicar que ha sucedido en el "antes" y en el "durante" para llegar al "hoy". Puede tratarse de una moda producto de una voluntad de crear una "novedad", un nuevo "ismo"; pero sus resultados no parecen aportar nada nuevo al debate sobre la noción de riesgo, y sí contribuyen en cambio a generar dos subproductos que pueden ser de extrema utilidad a determinadas maneras de querer ver y gobernar nuestras sociedades. Por una parte, el definir la sociedad de este modo bloquea e impide otras definiciones tal vez menos aceptables por las instancias de poder[14], al tiempo que esconde otras naturalezas de nuestra sociedad vinculadas al uso y a menudo el abuso de fórmulas económicas de explotación y de prácticas políticas cuyo aspecto democrático formal no logra ya ocultar su profunda inspiración totalitaria y controladora a favor de los intereses de determinados sectores socioeconómicos. Por otra parte, el énfasis en el riesgo/peligro crea un alarmismo no justificado ni probado en materia de seguridad, cuya utilidad no parece ser otra que la de generar alarma social, y con ella reclamo de mayor presencia de las instancias de control y conformismo ante un recorte de derechos y libertades basado en criterios de eficacia de la lucha contra la criminalidad, el terrorismo, etc.

Por esta vía se introduce perversamente la idea de que la seguridad es un concepto contrapuesto a los de derechos y libertades, cuando nada hay de cierto en ello, al menos en un marco democrático. En dicho contexto, los derechos y libertades se sitúan en una esfera superior a la de la seguridad, la cual deviene supeditada e instrumental respecto de los primeros. Es tarea y obligación de los poderes públicos el promover y mantener una seguridad adecuada al modelo social y de convivencia adoptado por los ciudadanos, sin que ello tenga coste alguno en términos de cesión de derechos y libertades fundamentales. Lo contrario, el mantener la "paz y el orden públicos" a partir del control férreo y la derogación/conculcación sistemática de derechos y libertades es infinitamente más sencillo para los poderes públicos, pero propio de modelos totalitarios[15].

La asunción de los planteamientos de "sociedad del riesgo" parece desarrollarse desde la aceptación de la existencia de la globalización, con su juego "glocal", pero ello entraña una paradoja: en el fondo, tales tesis favorecen, hoy por hoy, los esfuerzos de pervivencia del estado en su sentido más clásico, es decir como poseedor del monopolio legítimo de la violencia. La alarma, el alarmismo, están siendo empleados por las estructuras de este estado, tan reacio a la dejación de soberanía en materia de seguridad, para justificar reformas jurídicas y policiales de mayor corte represivo como por ejemplo el auge de los modelos de 0 tolerancia frente a los de policía comunitaria, las reformas endurecedoras de los códigos penales o las legislaciones de "ley y orden" que establecen conductas sancionables muy amplias con el fin de permitir a los poderes públicos seleccionar, al amparo de una norma, el sector social a presionar en cada momento (la citada Ley 1/92 de 21 de febrero "sobre protección de la seguridad ciudadana" o las recientes leyes españolas en materia de extranjería constituyen buenos ejemplos). Mediante la generación de alarma social se pretende delimitar a un supuesto enemigo y al mismo tiempo producir un miedo social que contribuya a la cohesión alrededor de un proyecto y unas políticas

cada vez más represivas, generando así una espiral basada en la explotación del sentimiento de inseguridad mediante la secuencia: alarma-miedo-represión-supuesta constatación de la alarma, y vuelta a empezar: más alarma y así sucesivamente[16].

En este contexto, el aparente argumento cosmopolita y global, al incorporar en su seno al ámbito local y la noción de riesgo, no hace más que alimentar, en lo que a seguridad se refiere, la pugna por lo local entre el ámbito estatal[17] y el infraestatal que luchan por el control del espacio -y del poder que sobre él se ejerce- utilizando la noción de inseguridad como clave. En este contexto, se produce el clima adecuado para que el estado trate de revigorizarse con el discurso de la inseguridad, retrasando así un verdadero desarrollo global en materia de seguridad. No hay más que ver el papel central que se otorga a los temas de seguridad y alarma social en las últimas campañas electorales en diversos estados europeos[18].

Con esta crítica no se pretende rechazar de plano el concepto de riesgo. Su uso no exacerbado, sino limitado al nivel de fenómeno creciente en nuestras sociedades tardo-modernas[19], es imprescindible para comprender la evolución de la noción de seguridad. Pero a condición que la idea de riesgo/peligro sea vista como uno más de los instrumentos de trabajo en la investigación del fenómeno de la seguridad, su evolución y sus transformaciones, y no como el elemento definitorio más caracterizado.

4. La seguridad, las políticas de seguridad y sus transformaciones

En el entorno español y europeo en el que estamos hablando, el concepto de seguridad pública aún viene ligado a la preservación de derechos y libertades que se vinculan directamente al mantenimiento de las condiciones del estado social y democrático de derecho y sus posibles avatares. El mantenimiento de tales condiciones se considera necesario, y se atribuye a las instancias públicas la competencia para establecerlo, preservarlo y restaurarlo. Se trata de un concepto integral, que incorpora diversos ámbitos de la seguridad como pueden ser la seguridad ciudadana, la protección civil, la seguridad vial, la cobertura del auxilio en casos de catástrofe, aspectos sanitarios epidemiológicos, etc.

En cambio, el concepto de seguridad ciudadana, como una parte concreta de la seguridad pública, se puede definir como la garantía (prevención, protección o en su caso reparación) de la integridad y el legítimo disfrute y posesión de sus bienes por parte de los ciudadanos, como realización efectiva del ejercicio de sus derechos y libertades.

Es competencia de las instancias públicas el garantizar la seguridad ciudadana, para lo cual deberán diseñar y aplicar las oportunas políticas y ejecutarlas con los medios de que disponen, y en particular con las fuerzas y cuerpos de seguridad. La seguridad ciudadana es una garantía de una parte del estado de convivencia cuyo mantenimiento es competencia de las instancias públicas.

El impacto de la crisis -en mayor o menor grado- del estado social en el marco del estado-nación hace que parte de esta seguridad (pública-ciudadana) esté abocada a desaparecer salvo que sea asumida por instancias supraestatales y sobre todo, por instituciones infraestatales que, recordémoslo, siguen siendo estado, pero bajo otras formas diversas del estado-nación centralizado. El resto será absorbido por el sector privado[20] o se perderá, incrementando la conflictividad social y alterando los niveles sociales de tolerancia-confianza.

La evolución operada a lo largo de los últimos cincuenta años no es por tanto tan sólo un problema semántico. La idea de seguridad ciudadana se capilariza, penetra y alcanza todos los ámbitos de la vida pública y privada. Por ello cobra cada vez mayor importancia la necesidad de definirla e investigarla como parte de las políticas públicas.

Las políticas de seguridad deben ser entendidas comopolíticas públicas sectoriales, es decir no separables de otras políticas públicas (como las de bienestar social, sanidad, urbanismo, defensa, educación, etc.). Como tales se caracterizan por constituir un conjunto de iniciativas que deben ser adoptadas desde el poder político para garantizar la seguridad pública.

En el marco de las políticas de seguridad aparecen al menos tres modelos: el de las políticas de seguridad participativas, o democráticas, en las que se respetan determinadas reglas del juego tanto a la hora de establecerlas como a la de aplicarlas; el de las políticas de seguridad autoritarias, en las que se impone una determinada visión de la realidad y su transformación por vía coactiva e impositiva a los ciudadanos, y finalmente las falsas políticas de seguridad, que no son más que simples reacciones primarias, puntuales e inmediatas a problemas concretos. Se puede prescindir por ahora de estas últimas, que sólo pretenden crear una apariencia y no pueden ser analizadas como verdaderas políticas.

Queda no obstante por ver cuál es la diferencia determinante (si es que la hay) entre las políticas de seguridad autoritarias y las democráticas. Una posible respuesta consiste en afirmar que las políticas de seguridad democráticas están orientadas a lograr -y solo pueden funcionar si efectivamente la logran- la confianza de los ciudadanos, mientras que las políticas de seguridad autoritarias están encaminadas a lograr la adhesión de los ciudadanos. En este último caso, se trata de mecanismos populistas cuyo objetivo no consiste en transformar la realidad, sino en canalizar en provecho de determinadas personas o partidos políticos, sentimientos, miedos o reacciones sociales. En una palabra, de instrumentalizar los mecanismos democráticos de solución de conflictos a partir de la generación de amplios "consensos" fundados en corroborar aquello que cierta parte de la sociedad, debidamente mentalizada, cree desear, desea oír. Es el discurso del miedo, del espantajo destinado a producir obediencia o, en otros casos, a establecer una cortina de humo ante errores o desaciertos de los poderes públicos en otros ámbitos de su gestión[21].

Naturalmente los mecanismos de unas políticas u otras serán distintos, y los resultados también. Es preciso señalar que pueden perfectamente darse políticas de seguridad autoritarias en entornos democráticos, pero al precio de tratar tales democracias como democracias formales (p. ej. mediante la minusvaloración de los Parlamentos, el otorgamiento de impunidad a las policías, el recorte del poder judicial etc..). En las políticas de seguridad democráticas, en entornos políticos democráticos reales, lo que está en juego es la confianza, y los primeros puentes que se rompen son los puntos de acceso de fiabilidad.

Por último, tal como estamos tratando de argumentar en estas páginas, no todo lo que se define como política de seguridad constituye en realidad tal cosa. El desarrollo de políticas de seguridad requiere seguir un determinado camino, respetar ciertas reglas, sin las cuales no se puede hablar, en términos de corrección y propiedad, de políticas. Aparecen, en su defecto, acciones o procesos que pueden cualificarse como de falsas políticas o pseudo políticas.

Incluso en la hipótesis de que ni siquiera se apliquen tales pseudo políticas, no cabe hablar de vacío (que en ningún caso se produce), sino de la ocupación del espacio de las inexistentes

políticas por parte de los operadores que hubieran debido aplicarlas. En otras palabras, a falta de verdaderas políticas de seguridad no se produce el vacío, sino su substitución por actividades e intereses de operadores o de corporaciones que, forzadas a actuar en primera línea y huérfanas de directrices superiores, tienden a usar su panoplia de recursos según su leal saber y entender y a partir de los valores y conocimientos de que disponen, que por defecto suelen ser corporativos.

5. Un futuro con mucho pasado

Los argumentos hasta aquí expuestos pretenden señalar que no nos hallamos ante un cambio trascendental y radical, ante una ruptura definitiva con el pasado, sino que, como es inherente al propio concepto de "historia", las situaciones y vivencias actuales son fruto de las transformaciones en curso y también del acervo, positivo o negativo del pasado, tanto el más inmediato como el anterior. Ciertamente, el propio decurso de tiempo y acontecimientos modifica y transforma la construcción de las realidades, y por ello es preciso estar atento a la búsqueda de nuevos instrumentos interpretativos de nuestra sociedad. Ello es lógicamente válido para el tema de la seguridad.

La incorporación, al análisis de la seguridad, de conceptos como "globalización""glocal", "complejidad", "riesgo"; la adopción de nuevos puntos de vista explicativos como la teoría sistémica y la readaptación o creación de nuevos instrumentos de conocimiento, medición, evaluación y prospectiva se revelan como imprescindibles. Pero tal recepción debe ser prudente, equilibrada, empleando los conceptos como instrumentos de investigación, sin caer en filias o fobias ni en adhesiones inquebrantables a una u otra teoría o metodología como expresión de algo radicalmente nuevo y nunca visto.

La lectura de la realidad a través del prisma de la globalización y el riesgo ponen de manifiesto paradojas, tensiones y contradicciones que sin ellas pasarían desapercibidas. Permiten tratar de dar respuestas al porqué de los cambios de estrategias y de políticas de las diversas administraciones y ámbitos con competencia en materia de seguridad. Consienten explicar la irrupción de nuevas formas de privatización de la seguridad (fenómeno que por cierto ya era bien conocido de las primeras sociedades industriales y sus fábricas). Ilustran los cambios operados en el seno de corporaciones implicadas en el sistema de justicia criminal (policía, justicia, cárcel y otros operadores sociales) ante la crisis de sus espacios "naturales" de control, basados en el concepto Estado. Dan razón de la aparición de nuevas profesiones basadas en la prestación de un servicio integral de seguridad en microespacios, por el que compiten policías convertidas en "locales" o "de proximidad", así como otros operadores sociales e incluso organizaciones no gubernamentales o empresas privadas.

La quiebra de la ilusión del estado tutor y/o de bienestar pone en evidencia los cambios producidos por la evolución del Estado como espacio político y como espacio de mercado a un Estado providencia y finalmente a un estado de mínimos. Una de las consecuencias de tal proceso es la incapacidad actual de dicho estado -mediante los poderes públicos-para subvenir a las necesidades integrales de seguridad (Robert 1999, p.110-111). Ello obliga a replantear los límites y características de los peligros, los riesgos, y en una palabra la seguridad, que al no quedar ni totalmente garantizada y ni tan sólo ser susceptible de una definición/normativización unívoca, da cabida a la incorporación cada vez más activa de una multitud de actores públicos y privados que no pueden ser desdeñados a la hora de hablar de seguridad y de po-

líticas de seguridad. Con ello, no sólo quiebra el concepto clásico de monopolio estatal de la violencia legítima, sino que también decae el rol central de la policía en materia de seguridad (Recasens 2003).

En síntesis, el enfoque orientado hacia la comprensión de unos espacios de seguridad marcados por la complejidad y un entorno globalizado (ya sea visto vista desde su vertiente estrictamente económica o también desde su óptica social y política -en el improbable caso de que sean separables-) abre nuevas perspectivas, nuevos modelos de análisis, nuevas posibilidades, nuevos enfoques políticos y geo-estratégicos que convierten (también) a las políticas de seguridad en un elemento "glocal", en el que se entrelazan indisolublemente las políticas "macro" con las "micro", en un incremento de complejidad que exige una adecuada comprensión y una adaptación de la capacidad de respuesta tanto política, como institucional y teórica.

En el ámbito de la seguridad pública, esta situación de complejidad, "glocalidad" y crisis del estado benefactor ha dado pié a la creación de un entorno vinculado a la aparición de micro y macro espacios en relación con el estado. Estos espacios están dominados, hoy por hoy preferentemente por instancias de tipo policial más que judicial, debido al mayor y más rápido desarrollo de las primeras respecto de las segundas (es más veloz el proceso de creación de un espacio policial europeo que el de un espacio judicial, y ha sido más rápido el desarrollo de policías de proximidad que el de una justicia de proximidad).

Por otra parte, tienden a desarrollarse planteamientos inmediatistas y eficacistas de control que relegan a un segundo plano la construcción (mucho más lenta y difícil) de marcos de convivencia basados en el diálogo y la resolución estructural de los conflictos sociales (por ejemplo en materia de extranjería o de desarrollo de barrios degradados).

Una situación y un sentimiento de seguridad no surgen de modo espontáneo. Sólo puede responder al diseño y ejecución de políticas de seguridad previstas al efecto y en constante proceso de evaluación y revisión para adaptarlas a los cambios y necesidades sociales, y ello no es ni teóricamente inocuo, ni económicamente gratuito, ni políticamente neutro.

Está en juego un amplio replanteamiento de la seguridad y sus modelos, y en esta fase de reajustes surgen contradicciones y conflictos como por ejemplo: ¿cómo se puede conjugar un discurso preventivo/proactivo en el marco de unas políticas criminales más represivas/reactivas?. ¿Cómo pueden definirse, aplicarse y evaluarse auténticas políticas de seguridad en entornos concretos pero interrelacionados? ¿Cuál va a ser el papel del Estado moderno en nuestras sociedades futuras? ¿Qué está pasando en el interior de las corporaciones policiales, judiciales, etc. en la hora de su adaptación a lo "glocal"? ¿Cómo podemos tener una imagen fiel de lo que realmente sucede en nuestras realidades respecto de la seguridad y su ubicación en el entorno? Estas y otras muchas cuestiones están a la espera de respuestas argumentadas, pero la mayoría de ellas parecen estar hoy en el aire.

Referencias

Amín, Samir (1999): *El Capitalismo en la era de la globalización,* Barcelona: Paidós.

Beck, Ulrich (1993): «De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica», *Revista de Occidente* 150, p.19-40.

Beck, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo*, Barcelona: Paidós.

Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.

Bell, Daniel (1987): «The world and the United States in 2013», *Daedalus,* vol. 116(3), p. 1-31.

Borja, Jordi y Manuel Castells (1999): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información,* Madrid: Taurus: United Nations for Human Settlements.

Crawford, Adam (1997): *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*, Oxford University Press.

Dahrendorf, Ralph (2002): *Después de la democracia,* Barcelona: Ed. Crítica.

Díaz, Elías (1979): *Estado de derecho y sociedad democrática,* Madrid: Edicusa.

Ericson, Richard V. y Haggerty, Kevin D. (1997): *Policing the risk society*, Oxford: Clarendon Press.

Giddens, Anthony (1999): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza.

Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-identity*, Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jürgen (2000): *Après l´Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris: Fayard.

IHESI (1990): «Le marché de la sécurité privée», *Les cahiers de la Sécurité intérieure* 3.

Luhmann, Niklas (1996): *Siciologia del rischio*, Milano: Bruno Mondadori.

Morin, Edgar (2001): *Tenir el cap clar: per organitzar els coneixements i apendre a viure,* Barcelona: La Campana.

Navarro, Vicenç (2003): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta: sobre lo que no se habla en nuestro país,* Barcelona: Anagrama.

Ocqueteau, Frederic (1992): *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, París: CESDIP.

O'Malley, Pat (1998): *Crime and the Risk society*, Dartmouth: Ashgate.

Parlamento Europeo, Segundo Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores (1992), *sobre la entrada en vigor de los Acuerdos de Schengen.* Ponente Sr. Van Outrive. A3-0336/92.

Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores (1993), *sobre la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores de conformidad con el Tratado de la Unión Europea (Título VI y otras disposiciones).* Ponente Sr. Robles Piquer. A3-0215/93.

Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos de Interiores (1993), *sobre la participación del Parlamento en los acuerdos internacionales en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores.* Ponente Sr. Jarzemboski. A3-0436/93.

Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores (2001), *sobre una propuesta de recomendación al Consejo relativa a un espacio de libertad, seguridad y justicia: seguridad en las reuniones del Consejo Europeo y otros eventos similares.* Ponente Sr. Graham Watson. A5-0396/2001.

Recasens, Amadeu (2000): «Elementos emergentes de inseguridad ciudadana», *Las nuevas políticas de seguridad, Revista Catalana de Seguretat Pública* núm. 6-7, p. 11-32.

Recasens, Amadeu (2003): «La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía »,en R. Bergalli coord., *Sistema Penal y Problemas Sociales*, València: Tirant lo Blanch.

Robert, Philippe (1999): *Le citoyen, le crime et l'état*. Ginebra: Droz.

Robertson, Roland (1995): *Global modernities,* London: Sage.

Roché, Sebastian (2002): *Tólerance zero? Incivilités et insecurités*, París: Odile Jacob.

Shapland, Joana y Van Outrive, Lode (1999): *Police et sécurité: contrôle social et interaction public/privé*, Paris: L´Harmattan.

Wilson, James Q y G. L. Kelling (1982): «Broken Windows», *The Atlantic Monthly,* vol. 249, 3, p 29-38.

citas

1 Publicat a Fernando Pérez Älvarez (ed.) (2004):Serta in memoriam Alexandri Baratta. Ediciones Universidad Salamanca
2 Ver también Giddens (1999, p. 68) que remite a Bell (1987, p. 1-31).
3 Este término, utilizado por Beck (1998, p. 77 y ss.), es según este autor atribuible a Robertson (1995). Ha sido asimismo retomado por Dahrendorf (2002, p. 31 y ss.).
4 A los efectos de este trabajo, utilizo ambos términos como sinónimos en el sentido en que el estado social de derecho sirve de base al modelo neocapitalista del Welfare State (Díaz 1979, p.106)
5 No es posible reproducir aquí el debate, pero señalemos no obstante que ante las posturas eficacistas y dispuestas a aceptar limitaciones de derechos y garantías en aras a un mayor control del territorio y la población se han alzado voces tan cualificadas como las del Parlamento Europeo y en especial de su comisión de Libertades Públicas y Asuntos Internos que en reiterados ocasiones ha dejado oír su voz para señalar los derechos de los ciudadanos ante los riesgos del endurecimiento represivo. Véase entre otros los informes del Parlamento de 1992; 1993 y 2001.
6 Para una idea básica de tales planteamientos puede verse Crawford (1997), Wilson y Kelling (1982) y Roché (2002).
7 "Ahí donde a las compañías de seguros les resulta demasiado grande, o incalculable, el riesgo económico, se traspasa, a todas luces, el límite que separa los riesgos "calculables" de peligros que no pueden ser dominados" (Beck 1993, p.26-27)
8 "La distinción presupone (...) que subsista incertidumbre en relación con daños futuros. Caben entonces dos posibilidades: o el eventual daño viene visto como consecuencia de la decisión, es decir le es atribuido a ella, y entonces hablamos de riesgo, o más precisamente de riesgo de la decisión; o bien se piensa que el eventual daño sea debido a factores externos y viene entonces atribuido al entorno: hablamos entonces de peligro" (Luhmann 1996, p. 31-32)
9 A estos efectos, fiabilidad es entendida como la confianza en una persona o sistema en cuanto respecta a un conjunto de resultados o acontecimientos, expresando cierta confianza en la probidad o el conocimiento técnico del otro/interlocutor (persona o sistema), y/o en las reglas del juego/normas.
10"El hecho de que los puntos de acceso sean puntos de tensión entre el escepticismo lego y la experiencia profesional, los convierte en cauces reconocidos de vulnerabilidad de los sistemas abstractos. En algunos casos, una persona que vive desafortunadas experiencias en un determinado punto de acceso donde las habilidades técnicas en cuestión son relativamente de bajo nivel, puede optar por excluirse de la relación cliente-persona lega." (ib.id. p.90)
11 El afianzamiento del concepto de seguridad se efectúa en detrimento del concepto pre-moderno de orden, ya que mientras el primero cabe vincularlo a la noción moderna de riesgo, el segundo se halla indisolublemente unido a la noción premoderna de obediencia al Estado-administración. (Recasens 2000, p.13-17)
12 Para un análisis de la relación entre policía y riesgo puede verse O' Malley (1998) y Ericsson y Haggerty (1997)
13 En tales casos, existe una alta probabilidad de que otros agentes sociales (servicios sociales, agencias privadas, particulares etc.), actores/ sistemas expertos de campos muy semejantes y competitivos traten de subsanar las carencias y pretendan colmar con sus servicios el vacío producido, así como también puede suceder que la policía trate de colmar vacíos y carencias de otros operadores sociales.
14 Siguiendo esta lógica, porqué no hablar de "sociedad de la corrupción", "sociedad de la incertidumbre", "sociedad de los desequilibrios", "sociedad de la especulación", "sociedad del plástico", "sociedad del endeudamiento", etc.
15 Un ejemplo claro se produjo, en España, con el debate de la Ley 1/92 de protección de la seguridad ciudadana. En la exposición de motivos de un anteproyecto puesto en circulación por el Ministerio del Interior, aparecía esta desafortunada ecuación entre derechos y libertades y seguridad: La misma fue duramente criticada y rechazada por el Consejo General del Poder Judicial en su informe preceptivo al anteproyecto, y fue también contestada por fuerzas políticas, sindicatos , asociaciones, profesionales de la justicia y otros sectores sociales. Tal revuelo provocó que el portavoz parlamentario del partido en el gobierno se refiriese al anteproyecto tachándolo de "cualquier papel" (El observador, 18 de diciembre de 1990). La expresión desapareció, lo que no impide que su espíritu haya perdurado en la ley y en las subsiguientes políticas de seguridad ciudadana, hasta nuestros días.
16 Lo mismo sucede en el ámbito militar donde, en la invasión de Irak se ha podido constatar el peso de determinados estados (liderados por Estados Unidos) sobre las instancias supraestatales (como Naciones Unidas), basado en la generación de alarma social a partir de unas supuestas armas químicas.
17 A estos efectos, cabe entender el espacio estatal como local, en relación con el ámbito superior de tipo global.
18 Citemos, por no dar más que algunos ejemplos, las recientes campañas francesas, españolas, italianas, etc.
19 Tampoco es este el lugar para la discusión sobre los términos de modernidad, post-modernidad o tardo-modernidad. Baste decir que son de aplicación las mismas reservas expresadas en las primera líneas de este trabajo respecto de los "ismos" y las pretensiones de novedad a toda costa.
20 No entraremos en este trabajo a analizar el importantísimo tema de la privatización de la seguridad y sus consecuencias. Para ello puede verse entre otros Ocqueteau (1992); Shapland y Van Outrive (1999), IHESI (1990).
21 Baste recordar las amplias reformas en materia de justicia y seguridad que se produjeron las semanas inmediatamente siguientes a la catástrofe ecológica del buque "Prestige" frente a las costas gallegas. En pocos días el gobierno propuso un paquete de medidas de reforma del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal endurecedoras de las penas para la pequeña delincuencia, las bandas organizadas, la reincidencia y la violencia doméstica entre otras (la Vanguardia, 11 de enero de 2003; el País 9 de enero de 2003). Con ello el Gobierno pretendía dar una imagen positiva de lucha contra la inseguridad ciudadana, que la oposición no dudó en tachar de "chapapote legislativo" para tratar de tapar la crisis del Prestige y la preocupación ciudadana por el aumento de delitos (la Vanguardia, 11 de enero de 2003).

LA REFORMA POLICIAL EN VENEZUELA: PROCESOS Y AVANCE

Paul Mathias
Reino Unido

Buenos días. Gracias por permitirme participar en este importante evento y compartir mis experiencias y participación en los programas de reforma policial. Es necesario comentar que todas las policías y agencias de cumplimiento de la ley atraviesan continuamente por procesos de cambio. Bien sea debido al cambio político, a la influencia de grupos internos o externos de presión, a nuevas tecnologías, a la nueva legislación o al crecimiento económico, existe un continuo cambio en las instituciones policiales. Así, puede adquirirse nuevo equipo, o la policía puede tomar a su cargo nuevas responsabilidades o apelar a nuevos métodos, y en todos estos casos se asume que la policía ha cambiado.

Sin embargo, que los cambios conlleven a reformas es otra cosa. ¿Qué significa la reforma policial? Para mí es la formación de nuevas actitudes, aptitudes y comportamientos por parte de todos los miembros de la policía, que conducen a una nueva forma de pensar, nuevos enfoques y nuevos mecanismos de retroalimentación para supervisar y evaluar objetivamente el desempeño policial. Todo esto sucede dentro de un marco estructurado que facilita el programa estratégico de la reforma. Cómo se manifestaría esta reforma, para mí, implica lo siguiente:

1) Una nueva manera de pensar: ¿cómo proveemos de servicio policial a las diversas comunidades? ¿Cómo balanceamos policía local con policía de delincuencia organizada? ¿Cómo puede ayudar la nueva tecnología en el trabajo policial, por ejemplo en ciencias forenses y en comunicaciones, concediendo que la policía no puede ocuparse de todo por sí misma?

2) Nuevos enfoques, trabajando en conjunto con las comunidades, recibiendo apoyo de la comunidad comercial (por ejemplo en sedes policiales, bicicletas), con una perspectiva multiagencial, de modo que los problemas de abuso de las drogas, por ejemplo, sean tratados a través de agencias de salud, educación y servicio social.

3) Nuevos mecanismos de retroalimentación, incluyendo encuentros públicos, conversatorios radiales, participación escolar, actividades vacacionales, encuestas y cuestionarios y niveles de soporte externo.

Todo esto refleja nuevas actitudes, aptitudes y comportamientos que demostrarán que el

proceso de reforma ha comenzado y que se están efectuando avances. Ahora quiero indicar algunos modelos de reforma, destacar algunas consideraciones claves, identificar características importantes de los modelos exitosos e indicadores para la medición del avance.

Modelos de Reforma Policial

A) El modelo descendiendo desde el tope y subiendo desde abajo

Este modelo implica establecer un grupo de dirección conformado por funcionarios maduros y por especialistas de algunas ramas, como tecnología de información, finanzas y recursos humanos, solicitándoles implicación para conducir a la policía y definir aquellos aspectos que será necesario abordar. Al mismo tiempo, establecer sitios pilotos para implementar y evaluar las nuevas formas de desempeño policial que están siendo planteadas. Este modelo se usó en los Balcanes, donde la confianza en la policía estaba seriamente comprometida por una historia de conflictos, tensiones raciales y corrupción.

Las fortalezas radican en: 1) lograr participación, desde el principio, de políticos y policías maduros; 2) participación e interés de parte de los rangos medios y de jóvenes que sean lo suficientemente ambiciosos como para intentar nuevas opciones y enfoques; 3) sitios pilotos que permitan la cobertura y la consulta de segmentos entre las comunidades; 4) posibilidad de incluir contribuyentes adicionales en la medida en que el apoyo se incrementa; 5) permitir a la mayoría del personal el conocimiento del programa de reforma en marcha; 6) posibilidad de revisar experiencias internacionales en el desarrollo del propio modelo; 7) los sitios pilotos han demostrado que existe una fuerte relación entre la policía y las comunidades en cosas como suministro de transporte y ayuda para refaccionar instalaciones.

Las debilidades comprenden: 1) falta de confianza entre el centro (Comando Central y grupo de dirección) y los sitios pilotos locales; 2) sospechas, en estos últimos, sobre las razones que determinaron su escogencia; 3) falta de comunicación dentro de la policía; 4) falta de autoridad en los sitios pilotos para implantar reformas como nuevas formas de pensar o actuar, tales como prohibición de comunicarse con la prensa o despliegue de funcionarios en tareas de reducción de accidentes, más allá del control de los límites de velocidad, debido a sospechas de corrupción; 5) grupos de presión que desean alterar el modelo para incluir cuestiones puntuales; 6) resistencia a revisar la legislación y las instrucciones de servicio, como por ejemplo, la posibilidad de que la policía comparta información con la comunidad; 7) diferente ritmo de cambio entre el nivel local de gerencia y el comando de la organización; 8) choques entre políticas nacionales y demandas locales, como por ejemplo, rehusarse a intervenir en hurtos en el campo, cuando gran parte de los Balcanes está constituido por comunidades rurales de carácter feudal con extensiones inferiores a una hectárea; 9) dificultades en mostrar a los funcionarios maduros cómo los beneficiaría la reforma.

B) El enfoque piloto para la reforma policial

Es un enfoque común cuando se trata de aplicar el modelo policial de reforma en un sitio o en sitios determinados a título de prueba. Muchas veces se utiliza la experticia externa para desarrollar e implementar estos estudios pilotos. La justificación es que el nuevo modelo policial puede ser probado en un entorno operacional definido que permite su evaluación. Luego se toma la decisión de extenderlo a nivel nacional, de modificarlo o de aplazar su introducción. Aunque haya participación de personal maduro, éste será incorporado en calidad de ejecutivos, líderes o gestores, antes que en el desarrollo y evaluación del progreso del proceso de reforma.

Las fortalezas incluyen: 1) fácil y rápido comienzo con gran entusiasmo de los sitios seleccionados; 2) es compacto y relativamente fácil de manejar; 3) desarrolla destrezas y habilidades del personal local en el sitio piloto; 4) oportunidad de apoyarse en iniciativas locales que estén a punto de comenzar; 5) atrae el interés de grupos de investigación, grupos de presión y contribuyentes; 6) se define como finalidad registrar actividades y supervisar el desarrollo; 7) utilización de métodos innovadores para supervisar el desarrollo, como "cirugía local" y talleres con grupos locales y comunitarios.

Las debilidades que pueden surgir tienen que ver con: 1) el interés y el conocimiento quedan confinados al sitio piloto local; 2) puede ser contaminado debido que se suministran recursos extraordinarios, personal seleccionado y equipo renovado, alterando las condiciones normales de desempeño policial; 3) resentimiento de otros sectores de la organización, dado que se percibe interés e inversión prioritaria en el sitio piloto; 4) raramente se designa un grupo o sitio de control para la comparación; 5) dificultad de desarrollar un modelo robusto para ser aplicado a través de toda la organización policial; 6) puede que el cambio de comportamiento se produzca, aunque no necesariamente el cambio de actitud, como por ejemplo, mayor contacto con grupos femeninos sin que se altere la disposición para intervenir en la violencia doméstica; 7) puede perderse el foco y distraerse del propósito inicial, incorporando otros temas en la agenda, como desarrollo de planificación policial e identificación de prioridades a nivel local.

C) El modelo de reforma policial centrado en la "explosión total"

Fue utilizado frecuentemente en las primeras iniciativas de reforma, cuando se diseñaba un programa convenido y era luego implementado con base en una inducción progresiva o total. Muchos departamentos policiales consideraron que el tiempo para la reforma y las presiones políticas y sociales exigían un movimiento de un nuevo enfoque total para la policía. Ha sido el producto de situaciones post conflicto, como en los casos de Irak, los Balcanes y Sudáfrica, donde la falta de confianza pública en la policía condujo a las autoridades a considerar pasos radicales en la reforma. Dicha reforma puede incluir ciudadanos del país en puestos clave de manejo y liderazgo, como se vio con la Policía Real de Hong Kong o la Policía de Sudáfrica, que adoptó un nuevo nombre, así como balance étnico y uniformidad, como sucedió con el Servicio Policial para Irlanda del Norte.

Las fortalezas de este modelo incluyen: 1) se aplica a toda la policía o a departamentos fundamentales dentro de ella; 2) requiere acuerdo político y apoyo en términos de fondos y recursos; 3) atrae el debate público y frecuentemente estimula estrategias comunicacionales; 4) permite que el ritmo de la reforma sea manejado de acuerdo a la capacidad disponible; 5) permite considerar sus relaciones con la policía a otras agencias de cumplimiento de la ley; 6) fomenta el trabajo de los gobiernos y agencias locales en el programa de reforma; 7) facilita el establecimiento de un periodo para completar la reforma; 8) puede facilitar el establecimiento de un programa para supervisar y evaluar la reforma.

Las debilidades que han podido ser detectadas incluyen: 1) dificultades para encontrar un plano común de actuación para toda la organización y disposición para adoptarlo en la medida de la escala del cambio; 2) falta de recursos y fondos para adelantar la reforma; 3) oportunidades de concesiones oportunistas frente a quienes dudan o se oponen a los cambios que implica la reforma; 4) dificultades de comunicación a través de todo el departamento y con actores externos; 5) falta de "campeones" que adelanten las reformas y mantengan el rumbo; 6) problemas para registrar todas las interacciones e intervenciones para la reforma de manera detallada, a fin

de promover buenas prácticas y refinar el proceso de reforma; 7) lidiar con demandas diversas sobre la policía, como terrorismo, delincuencia organizada y tensiones comunitarias que pueden distraer las energías necesarias para afrontar el proceso de reforma; 8) la complejidad de los mecanismos para supervisar y evaluar el proceso, considerando el volumen de los datos generados y la variedad de reacciones frente al mismo.

Consideraciones clave

En muchos de los programas de reforma policial que se han adelantado puede existir un vínculo claro con eventos de conflicto, ruptura de confianza en la policía y corrupción de instituciones públicas. Muchos países que han salido de situaciones de conflicto, como Serbia, Irak, Bosnia y Trinidad y Tobago han reconocido la necesidad de reformar a la policía, muchas veces porque ésta ha sido vista como un instrumento de represión y abuso. Los ciudadanos podrían no poder permanecer en el país, como consecuencia de la finalización de los conflictos, a menos que las fuerzas policiales den indicios de cambio, se conviertan en policías de la gente antes que en policías del Estado. En Guyana, Estados Unidos, Jamaica y el Reino Unido, la erosión gradual de la confianza en la policía significó menos apoyo para la policía civil cuando llevaba a cabo la investigación, menor suministro de información a la policía y menor acatamiento del Estado de Derecho. Como consecuencia, se produjo un incremento delictivo y del desorden público, ataques a la policía, crecimiento de compañías comerciales de seguridad privada e incremento de las reacciones policiales, a menudo excesivas y producto del miedo, frente a los incidentes que se presentaban. Finalmente, tanto en Sierra Leona, India, Nepal como en Afganistán, las sugerencias de corrupción y abusos frente a los derechos humanos de parte de las instituciones públicas, incluyendo el Gobierno, han sido vistas como elucubraciones de las comunidades por parte de las fuerzas policiales bajo el proceso de reforma, con el argumento de que una policía que rinde cuentas y que es efectiva y profesional, fomenta y facilita la gobernabilidad.

Una consideración inicial será la de que muchas reformas policiales emergen de otros eventos que pueden haber traído consecuencias negativas, como pérdida de confianza pública, corrupción endémica y abuso de poder en las instituciones públicas, discriminación racial, religiosa o por creencias y guerras civiles como las experimentadas en los Balcanes. Lo importante es destacar que las reformas policiales no ocurren de manera aislada o sin contaminación con eventos negativos. Cualquier reforma policial no es solo acerca de cómo cambiar la policía sino sobre cómo otras instituciones vinculadas cambian también su comportamiento y actitudes. ¿Los funcionarios de policía van a ser pagados, entrenados y equipados para sus funciones de modo que se reduzcan la corrupción, el abuso de poder y la ineficiencia?

Cuando hablamos de fe, confianza, rendición de cuentas, profesionalismo, discriminación, abuso y derechos humanos lo estamos haciendo en relación con los ciudadanos y comunidades de un país determinado. Ellos desean una policía profesional que sea efectiva y eficiente, que contribuya a la seguridad de sus vidas, comunidades y país. Cada quien desea vivir en un buen vecindario. La evidencia demuestra que el desarrollo y sostenimiento de tales vecindarios responde a la participación de la gente local, quien tiene la responsabilidad y, además frecuentemente también lo quiere, de participar para hacer segura y confiable a su comunidad. Crecientemente las reformas policiales han reconocido este modo de ver las cosas y han estimulado a las mismas comunidades para que trabajen en conjunto con su policía local. De allí deriva el crecimiento y la aceptación de la policía comunitaria como ideología de la policía moderna. Su éxito parece ser considerable, por cuanto la policía, por sí misma, no tiene ni la

capacidad ni los recursos para lidiar con todas las posibilidades del mantenimiento de la paz. Prevenir es mejor que reaccionar y permite más tiempo para investigar y detectar. La policía sabe que la mayoría de los delitos son locales, cometidos por delincuentes locales contra víctimas locales. Las comunidades saben que ellas tienen destrezas y habilidades para prevenir el daño a ellas mismas y a su propiedad. Ellas desean una policía "local" que sea sensible a las necesidades locales y a la ayuda de las comunidades pequeñas. Ellas desean la oportunidad para apoyar y para comunicar sus necesidades.

Se deben resolver las tensiones entre el conocimiento policial de lo que es mejor para los ciudadanos y la resistencia y resentimiento de las comunidades mediante el uso del enfoque "cobija", que tiene en cuenta todos los ambientes. Ninguna reforma policial puede avanzar sin un diálogo entre las partes claves, y las comunidades locales son los actores fundamentales. Los receptores de la mayor parte de los servicios policiales son las comunidades locales y a medida que ellas se vigilan a sí mismas hay mayor espacio para que las reformas policiales se consoliden y se expandan. En Kosovo y Croacia, se han implementado programas de policía y de seguridad comunitaria serbios, los primeros mediante los comandantes locales de policía y sus equipos y los segundos por grupos locales comunitarios que sostienen reuniones y establecen agendas para sus comunidades, que son la base para los programas de vecindarios seguros. Han comenzado iniciativas de prevención del delito, campañas de alerta pública, programas educacionales, establecimiento de "cirugías" policiales y de revisión de estrategias. La policía y las comunidades trabajan como asociados, y el éxito puede ser a menudo estimado por el grado de diálogo, el nivel de confianza y apertura a nuevas ideas compartidas por la asociación estratégica, que también requiere pasos iniciales sobre el apoyo externo para su ensamblaje y para mostrar lo que puede ser obtenido.

Los aspectos fundamentales, para resumir, son los siguientes:

1) Las reformas policiales no se dan en aislamiento, sino que son parte de reformas más amplias, que surgen de situaciones o circunstancias problemáticas.
2) La inclusión y participación de comunidades locales es muy importante. Resulta difícil comprender el avance de cualquier reforma sin el apoyo comunitario, que alimenta el proceso mismo.
3) Es importante el diálogo con las comunidades, y debe dárseles el papel de asociados y un rol específico que cumplir. Hay que aceptar grupos comunitarios con base étnica, de negocios, de religión, de procedencia urbana o rural, de medios de comunicación, de académicos y grupos de presión.
4) El soporte externo en etapas tempranas facilita opciones para enfrentar los problemas, mecanismos para identificar aspectos y para asegurar apertura y rendición de cuentas entre asociados. El apoyo puede provenir de asesores, policías retirados o líderes comunitarios, académicos o gente de negocios. Alguien que pueda acceder a opciones, que sea creíble y tenga conocimiento práctico sobre diversos enfoques, así como pasión para cambiar comportamientos y actitudes.

Ingredientes clave de la Reforma Policial

1) Identificar cuáles son las cuestiones, sobre la base de consulta extensa con la policía y con las comunidades locales. Reuniones públicas sostenidas en territorio neutral, presididas por individuos independientes, que puedan facilitar la participación comunitaria y prevenir

la regresión hacia las acusaciones y el echar la culpa a eventos previos o actuales. Hay que recordar que las personas que hablan con la policía podrían ser percibidos como informantes de regímenes depuestos. Es importante obtener la visión de todas las comunidades. Los líderes auto impuestos pueden aparecer, pero podrían no representar las preocupaciones y críticas de las comunidades locales. Hay que sondear tantas comunidades como sea posible, usar grupos de académicos y de presión local para determinar sus percepciones sobre la policía y los niveles de satisfacción. Es muy valioso para establecer líneas de seguimiento y evaluación futuros. Hay que cuidarse de falsas expectativas.

2) Facilitar estudios sobre los servicios policiales suministrados, grado de prevención vs. reacción policial, es decir, solicitudes de intervención, uso de información y conversión en inteligencia, como por ejemplo patrones delictivos por horas y días, perfil de las comunidades y distribución geográfica de la delincuencia. Esto suministra una apreciación sobre las demandas y realidades sobre la policía local, y puede ser el primer paso hacia la definición de la policía local. La experiencia de Londres fue muy reveladora: los supuestos problemas no siempre estaban basados en la evidencia disponible, y ha servido para establecer pasos en la acción y para supervisar y evaluar.

3) Creación de un pequeño equipo para designar el Programa de reforma con orientación comunitaria, apoyado cuando sea posible con consultores profesionales externos, para proponer un "modelo" dentro de la policía. El equipo de diseño debe tomar en cuenta los cambios legislativos, de recursos, de fondos y de capacidades envueltas en la reforma posible, medible y sustentable. Hay que preparar registro de riesgo, procesos que puedan ser supervisados y evaluados. Podría ser conveniente en esta fase un anteproyecto de evaluación donde se precisen por anticipado los indicadores de éxito o fracaso, preparado por una agencia independiente y externa.

4) Establecimiento de un equipo de implementación de la reforma que comprende personal local y diversas secciones, con capacidad para desarrollar y dirigir el proceso de reforma. Podría ser necesario que el equipo reciba entrenamiento y apoyo profesional de un consultor externo, que facilite retroalimentación sobre su desempeño mediante talleres y estimule la apertura hacia nuevos enfoques en el pensamiento sobre la policía.

5) Diseñar una estrategia comunicacional que informe, eduque e incluya a todos los miembros de la policía y de la comunidad local. Muchas veces las reformas comienzan sin el interés de las personas dentro de la organización y sin hacer conocer a las comunidades su función y responsabilidades. La comunicación debe ser tanto interna como externa. La experiencia de Londres y el Caribe muestra el valor del apoyo profesional en la creación de programas separados de comunicación interna y externa, dentro de una estrategia comunicacional global.

6) Preparar una serie de "rápidas ganancias" que pueden ser desarrolladas en las comunidades, que impliquen resolución de algunos problemas puntuales, con amplia difusión para fomentar buenas prácticas y prevención del delito.

7) Revisiones periódicas de desempeño, internas y externas. Dentro de la policía, a través de inspección y seguimiento de procedimientos, y afuera mediante reuniones locales. Hay que garantizar registro escrito de los procesos adelantados y los resultados obtenidos. La

revisión interna puede incluir la rapidez en la respuesta hacia llamados de asistencia o la facilidad de acceso de los grupos en la comunidad al servicio policial. También indicadores de respuesta policial hacia delitos sensibles como violencia doméstica.

8) Organización de seminarios anuales con participación comunitaria para estimar el avance del programa, intercambiar buenas prácticas y pensar en formas para el desarrollo y sustentación de los programas.

La medición del avance

Nada significa la reforma mientras no pueda ser medida. Las pretensiones de los nuevos enfoques tendrán poca sustancia a menos que se pueda demostrar el cambio. Parte de ello será con la participación de las comunidades involucradas, asegurando su coparticipación y un espacio para adelantar la reforma. Hay que preguntarse si ha habido cambio en las aptitudes, actitudes y comportamiento policial. Varias cosas están involucradas en este proceso:

1) Un estudio preliminar a la reforma para establecer líneas de base, de desempeño y de logros.
2) Una estrategia comunicacional para facilitar la comprensión y la respuesta a la reforma.
3) Encuentros periódicos internos y seminarios anuales con grupos comunitarios.
4) Encuestas de satisfacción pública.
5) Estudios independientes por parte de académicos, organizaciones no gubernamentales y cuerpos profesionales.
6) Sistemas de apreciación, comités de promoción y encuentros con departamentos policiales que están articulados para adoptar y promover la policía comunitaria. Esto incluye apuntar hacia los funcionarios en particular, encuentros de gerencia y selección de personal que tiene habilidades para pensar y participar en programas conjuntos con las comunidades que apunten al desarrollo de un cuerpo policial profesional y rendidor de cuentas.

Resumen

La policía está cambiando en el mundo. La importancia de trabajar con las comunidades y proveer servicios locales ha sido bien documentada. Este nuevo enfoque es posible de lograr si la reforma se articula con un programa de cambios dirigido a mejorar el desempeño, la rendición de cuentas y la manera de pensar a la policía. El nuevo mal internacional del terrorismo global significará adaptaciones en la policía y su capacidad de respuesta. Las comunidades pueden y deben participar en un rol cada vez mayor en su control por sí mismas y en prestar apoyo a la policía a través de información y programas preventivos que reduzcan la oportunidad de ser victimizadas. Esto conducirá a un servicio policial cada vez más eficiente, profesional y rendidor de cuentas.

REFORMA POLICIAL EN CENTROAMÉRICA: MODELO Y ASPECTOS CLAVES A CONSIDERAR

Francisco Javier Bautista Lara
Nicaragua

Centroamérica y cambios

Centroamérica inició la construcción de un nuevo modelo de seguridad en 1987 a raíz de los Acuerdos de Esquipulas I y II en Guatemala. La realidad regional presentaba desconfianza mutua, falta de cooperación y conflictos bélicos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y bases de apoyo militar, político y económico a los mismos en Honduras y de alguna forma en Costa Rica. Los cuerpos policiales se caracterizaban por su subordinación al poder militar, involucrados como parte de la "policía política", con frecuentes denuncias por violaciones a los derechos humanos, altamente centralizados, partidizados y cuestionados por la opinión pública que los vinculaba a los regimenes políticos en el poder. Los Estados tenían altos niveles de control y represión sobre los grupos disidentes.

En Guatemala y El Salvador aunque el órgano policial era legalmente civil, la autoridad real sobre él, la ejercía el mando militar hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 (El Salvador) y 1997 (Guatemala) que creó la Policía Nacional Civil mediante proceso de depuración de la anterior policía y la incorporación de nuevos miembros provenientes de los grupos en conflicto y convocatoria pública; en Honduras era un cuerpo más de las Fuerzas Armadas hasta la Reforma Constitucional realizada en 1996, que suscribió la función policial al Ministerio de Seguridad Pública y la dividió en distintos órganos: Preventiva, Investigativa, Penitenciaria.

Por su parte en Nicaragua, era de naturaleza civil, independiente del Ejército pero sujeta a las condiciones de estados de emergencia y guerra interna y de agresión que vivía el país hasta los cambios generados a raíz de las elecciones generales de febrero de 1990, las cuales generaron modificaciones doctrinales y organizativas en todo el Estado, particularmente en la Policía; en Costa Rica era un cuerpo desagregado sujeto a cambios frecuentes por la fuerza política que asumía el poder tratándose, en la Ley General de Policía de 1994 de simplificar los órganos de seguridad pública y darle carácter profesional a su funcionamiento, aunque sin tocar a la Policía de investigación que permanecía adscrita al Poder Judicial.

En Panamá la función policial era ejercida por la Guardia Nacional hasta la intervención norteamericana de diciembre de 1989, que desmanteló ese cuerpo armado y creó mediante

disposiciones legales posteriores dos órganos: La Policía Nacional Preventiva y la Policía Técnica Judicial.

En 1995 en San Pedro Sula, Honduras, los Presidentes de Centroamérica aprobaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática que instaura un nuevo concepto de seguridad donde se consideran la corrupción pública y privada, la pobreza y la extrema pobreza y la delincuencia como las nuevas amenazas. Además se identifica a la seguridad como integral, indivisible e inseparable de la dimensión humana, y se establece que los fines de la integración es consolidar una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Igualmente promulga el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la subordinación al poder civil, el diálogo, el estado de derecho, la seguridad de las personas y sus bienes, la seguridad de la nación y regional.

Lo recogido en este Tratado vigente desde 1997 es innovador, y se constituyó en el instrumento más avanzado de los distintos bloques de integración. La Cumbre de las Américas de Nuevo León, México, en 2003 recogió algunos de sus planteamientos sin dejar de mencionar los temores y críticas sobre los riesgos que podría derivar al considerar demasiado amplia o inclusiva la esfera de acción de ese enfoque de seguridad.

Aunque Centroamérica presenta panoramas y antecedentes comunes, también es importante reconocer escenarios distintos. Mientras las realidades de los conflictos vividos (incluidos niveles de pobreza, desarrollo humano e inequidad) podrían tener similitudes en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, estos son distintos a los de Costa Rica y Panamá que presentan mayor estabilidad política, mejor índice de desarrollo humano y menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Mientras en Guatemala, Honduras y El Salvador los niveles de delincuencia son crecientes y alarmantes particularmente con el fenómeno de "maras" o "pandillas", altas tasas de homicidios y otras formas violentas de delincuencia (robo a entidades bancarias, secuestros, narcotráfico), en los otros tres países de Centroamérica se conocen indicadores delictivos por debajo del promedio de América Latina, aunque con una creciente percepción de inseguridad.

En Centroamérica la demanda de seguridad por parte de la población hacia el Estado y los órganos policiales es creciente, llevando a justificarse incluso la aplicación de medidas extremas, de cuestionada legalidad, para restablecer el "orden" como son los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En todas las campañas políticas el tema ha estado presente entre las primeras tres prioridades de los candidatos y muchas veces se ha prestado a un enfoque puramente electorero sin abordar el problema en su apropiada dimensión. Los importantes avances prácticos y conceptuales expresados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los Acuerdos de Paz, parecen observar un peligroso retroceso cuando se involucra en los roles de la seguridad pública a fuerzas militares, se promueven reformas para implementar medidas de "mano dura" de cuestionada legitimidad y se justifican acciones puramente "policíacas" para enfrentar problemas que requieren abordajes sociales e integrales.

En algunos casos, particularmente en Guatemala, el proceso de reforma policial se ha percibido como un "fracaso" y planteándose la necesidad de nuevos cambios. En El Salvador, Honduras y Nicaragua se reconocen la necesidad de fortalecer los órganos policiales, mejorar los niveles

de transparencia y eficacia en el enfrentamiento y la prevención de las nuevas, variadas y peligrosas formas de la delincuencia.

Todo ello nos permite concluir que la reforma policial es un PROCESO PERMANENTE, CÍCLICO e INAGOTABLE que requiere continuos ajustes a partir de una visión de largo plazo, que debe partir del consenso social y ajustarse de acuerdo a las variaciones que ese consenso vaya teniendo. No existe un modelo posible de copiar, lo que hay son distintas experiencias, éxitos, fracasos y retos sobre los cuales se puede aprender. Cada realidad nacional (política, económica, social, cultural y de seguridad ciudadana) en un contexto histórico concreto requiere el MODELO DE POLICIA POSIBLE considerando ciertas tendencias que sobre este quehacer se consideran aceptables, útiles o eficaces.

Modelo policial

En términos generales, por la experiencia en América Latina y las tendencias sobre el rol policial, se pretende fortalecer modelos de policía que tengan las siguientes características generales:

Cuerpos armados de naturaleza civil y subordinado al poder civil.
Menores niveles jerárquicos, organización más horizontal, mayor flexibilidad operativa para la respuesta a las demandas de la seguridad pública.
Mayor nivel de descentralización para la toma de decisiones y la solución de problemas.
Mayor nivel de desconcentración de los servicios para facilitar la accesibilidad y cercanía de los mismos a los ciudadanos.
Focalizarse en las funciones sustantivas (prevención e investigación) cediendo el resto a otras entidades.
Carrera profesional de los funcionarios y competencias (legales y de conocimiento) para resolver los problemas propios de sus funciones.
Enfocado al servicio a la población con mejor capacidad de atender la demanda local de seguridad.
Mayores niveles de participación y control social.
Capacidad y eficacia para dar respuesta a nuevas, complejas y más peligrosas formas de la delincuencia organizada mediante grupos pequeños, especializados, coordinados y con sistemas de inteligencia.
Respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana de las personas y los propios miembros de la organización policial.
Suficiente capacidad técnica de la fuerza policial para reducir "la contundencia" y sus daños fatales en el uso de la fuerza.
Nuevos sistemas de atención a la emergencia policial de manera inmediata.
Promoción de soluciones alternativas a los problemas de la convivencia social mediante la participación local.
Tratamiento diferenciado a los problemas de las víctimas, particularmente mujeres, niños, niñas y adolescentes.
Información, funcionamiento y servicio transparente, accesibilidad a conocer actuaciones y resultados.
Capacidad de articular políticas nacionales de largo plazo en el ámbito policial bajo la responsabilidad del Estado.

Aspectos clave a considerar en la Reforma Policial

Desde nuestra experiencia son claves los siguientes aspectos para una reforma policial exitosa y duradera:

1. Identificar cuales son los problemas que se pretende resolver, cual es la problemática de seguridad ciudadana que la policía tiene que enfrentar, para que a partir de allí se enfoque hacia un objetivo de largo plazo que no es más que las características del modelo policial a construir. Los rasgos de ese modelo de policía que puedan ayudar a resolver la problemática que se tiene.

2. El punto de partida y llegada de ese proceso de modernizacion y desarrollo es el consenso social, la policía posible que el país puede construir, aquello que se percibe como aceptado. Decimos que es un punto también de llegada porque en un tiempo futuro no determinado, el modelo instaurado requerirá ajustes, la identificación de eso es producto de las percepciones, las nuevas demandas y los resultados del ejercicio policial que deben mover nuevamente al cambio. ¿Cuál es la opinión pública sobre el servicio de policía, su eficacia, transparencia, accesibilidad? ¿Sienten los ciudadanos que no tienen respuesta de sus necesidades ante una urgencia o que sus trámite son engorrosos? ¿Sienten una policía próxima, de servicio, o una lejana, indiferente a los problemas locales que la comunidad enfrenta?

Son cinco los grupos de factores clave según los cuales las personas construyen su percepción de confianza o desconfianza en la Institución Policial. Tanto el consenso como la valoración de las percepciones necesariamente tienen que construirse en tres ámbitos: con la opinión pública, con los usuarios directos del servicio policial e interno, y entre los funcionarios encargados de cumplir esas funciones.

Esa percepción se debate entre dos extremos, la aspiración óptima y la menos deseable:

a) Eficaz o ineficaz: La eficacia consiste en la capacidad de lograr sus resultados en la prevención, restablecimiento del orden público, la investigación de los delitos. La policía esta obligada dar respuesta y presentar resultados.

b) Fuerte o débil: La Policía de conformidad con su naturaleza tiene derecho legítimo a hacer uso de la fuerza en las condiciones previstas por la ley, a acudir con inmediatez ante la demanda de sus servicios y a actuar con firmeza en los casos que corresponda. La población necesita percibir que tiene un cuerpo policial FUERTE y no DÉBIL o "blandengue", no debe infundir "lástima" porque eso se traduce en inseguridad, impotencia entre los pobladores.

c) Legalidad o arbitrariedad: Su actuación debe ser legítima y legal, no arbitraria, se ajusta a lo previsto por la legislación y las normativas, no actúa en interés particular para beneficiar a alguien y dañar a otro, responde a mandatos claramente predeterminados, esto infunde confianza en los ciudadanos, transparenta las actuaciones y fortalece el respeto a ello.

d) Honestidad o corrupción: No actúa motivada por halagos, prebendas o incentivos ajenos al sistema institucional, la construcción de la confianza se traduce en seguridad de la población.

e) Personal policial capaz o incapaz: Los mandos y funcionarios se perciben como capaces de solucionar los problemas de su competencia, tienen capacidad legal de hacerlo y destreza suficiente para hacerlo correctamente.

La reforma policial debe incluir componentes como:

a) Reforma del marco legal: normas jurídicas claras, no laxas (débiles, flojas o difusas), congruentes y eficaces que establezcan el escenario al cual deben atenerse los ciudadanos y funcionarios policiales. Como entidad pública su funcionamiento debe estar suficientemente regulado.

b) Sistemas de organización, funcionamiento y despliegue territorial: Esto implica la discusión sobre el grado de centralización o descentralización, concentración o desconcentración, la normalización de los resultados, procesos y habilidades, el nivel de despliegue desde el nivel central al local y las facultades de respuesta en cada uno. Un alto grado de verticalidad y jerarquía dificulta la comunicación (interna y externa) y participación social, atrasa los procesos de decisión en un modelo descentralizado, de tal forma que estructuras más planas, con una menor escala de grados aunque con apropiados mecanismos de supervisión, una formación más civil, contribuyen a implementar un modelo de "policía comunitaria" o de "proximidad".

c) Infraestructura, equipos y tecnología: No cualquier equipo o infraestructura es compatible con el modelo policial que se quiere promover ni con el tipo de funciones que cada órgano desempeña. Las instalaciones policiales deben obedecer y facilitar el desarrollo de cierto enfoque doctrinal. Por ejemplo, un órgano policial que se enfoque al servicio y la transparencia, seguramente requerirá instalaciones acogedoras, de servicio ágil y amable a los visitantes, así como oficinas abiertas que inviten a percibir esa transparencia que queremos mostrar.

d) Recursos humanos: El perfil profesional, sus habilidades y destrezas, actitudes personales, características de personalidad, motivaciones para ingresar o permanecer en la institución, deben ser compatibles con el modelo de policía que se quiere promover. Tomar en cuenta criterios de promoción y evaluación de desempeño que promuevan actitudes y resultados compatibles con el modelo a fortalecer.

e) Sistema de educación: Permita promover el rol del individuo en una organización tipo de "burocracia profesional" donde la responsabilidad individual es clave para el desempeño apropiado, la respuesta oportuna y la prevención de excesos. El uso de la fuerza, la investigación de delitos, la actuación policial, requieren reacciones automáticas que solo se logran cuando se han construido en el comportamiento del individuo sistemáticamente. El ser policía es casi "una subcultura" y esta puede o no ser compatible con ese "modelo de policía" que se quiere construir. Transformar una forma de pensar o de actuar es un proceso de largo plazo. Los policías tienen que tener "competencias" para hacer eficazmente lo que les compete hacer, esa competencia requiere entrenamiento sistemático, adoctrinamiento, información constante.

f) Presupuesto: La policía es una entidad pública y como tal debe ser el Estado con los impuestos de los ciudadanos el que la pague, ya que como dice el refrán "el que paga, manda", de tal forma que no obedezca a grupos privados o empresariales que la financien

aunque sea parcialmente. Los ciudadanos en su calidad particular no deben pagar por los servicios policiales propios de la seguridad pública (se excluyen permisos y otros expresamente regulados en la ley). Por eso es importante insistir: ¿Cuál es la policía posible? La que los ciudadanos y el Estado pueda pagar, organizar y controlar. Un servicio policial de calidad tiene costos, igual que un buen servicio de salud y educación.

g) Comunicación e información: El órgano policial tiene que ser transparente e informar a la población a la cual presta sus servicios. La comunicación es de doble vía (de arriba-abajo y de abajo-arriba) y en dos ámbitos (externa e interna). Identificar las demandas de los ciudadanos y que los ciudadanos conozcan la información y respuesta que genera la institución. Por otro lado, a lo interno tiene que existir esa misma comunicación, entre el mando superior y los niveles ejecutivos y viceversa, esta comunicación hace eficaz los resultados del servicio y armoniza la visión doctrinal con la respuesta práctica y operativa. Es común que los enunciados legales, normativos y conceptuales de muchos órganos de policía sean "muy bonitos", pero es fácil comprobar que esto no es más que un "enumerado de buenas intenciones" que pueden no tener aplicación real general.

h) Participación y control social: Una policía enfocada hacia el servicio y la prevención, hacia la solución de problemas, requiere niveles de participación social y control. Las formas de esta participación no son directamente ni en el ejercicio de las acciones propiamente policiales como grupos "parapoliciales" (como el patrullaje, la vigilancia, la detención de personas, el registro) ni en financiar el funcionamiento de la policía, sino que deben enfocarse en tres cosas: a) La identificación e incidencia en las causas criminológicas del delito a nivel local para promover acciones preventivas, b) En las recomendaciones sobre las acciones que la policía y otros deben emprender en el marco de su competencia, c) En la valoración crítica de los resultados del desempeño estatal y policial colectivo e individual.

Un proceso de reforma es exitoso, duradero y sostenible si convergen tres actores clave:

a) El Estado: mediante una clara política pública que trace un rumbo de largo plazo y establezca los compromisos económicos, políticos y jurídicos para hacerla sostenible.

b) Los órganos vinculados a la seguridad pública: que son parte activa de la reforma, asumen el compromiso y participan como agentes técnicos en su implementación.

c) La sociedad: sus organizaciones, las comunidades locales que asumen su rol de participación y control, aprovechando los espacios que se generen.

Conclusiones

La experiencia de Centroamérica demuestra que la reforma policial se enmarca en un contexto de reforma de la seguridad democrática, que es de carácter permanente, cíclico e inagotable. La construcción de un nuevo modelo de policía es un proceso que debe contar con consensos básicos para que sea duradera, sostenible y estable.

La implementación de una reforma policial debe considerar distintos ámbitos y todos ellos deben ser compatibles con el tipo de modelo de policía que se quiere instaurar. No existen modelos estándares que puedan implantarse en cualquier realidad geográfica o histórica; todos requieren adaptarse a esas realidades específicas, aunque sí es posible identificar algunas características claves en el marco de las experiencias contemporáneas y las nuevas corrientes en el ejercicio eficaz y de servicio de los órganos de la seguridad pública.

DOS DÉCADAS DE REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA. FACTORES QUE INCIDEN EN SU ÉXITO O FRACASO

Hugo Frühling
Chile

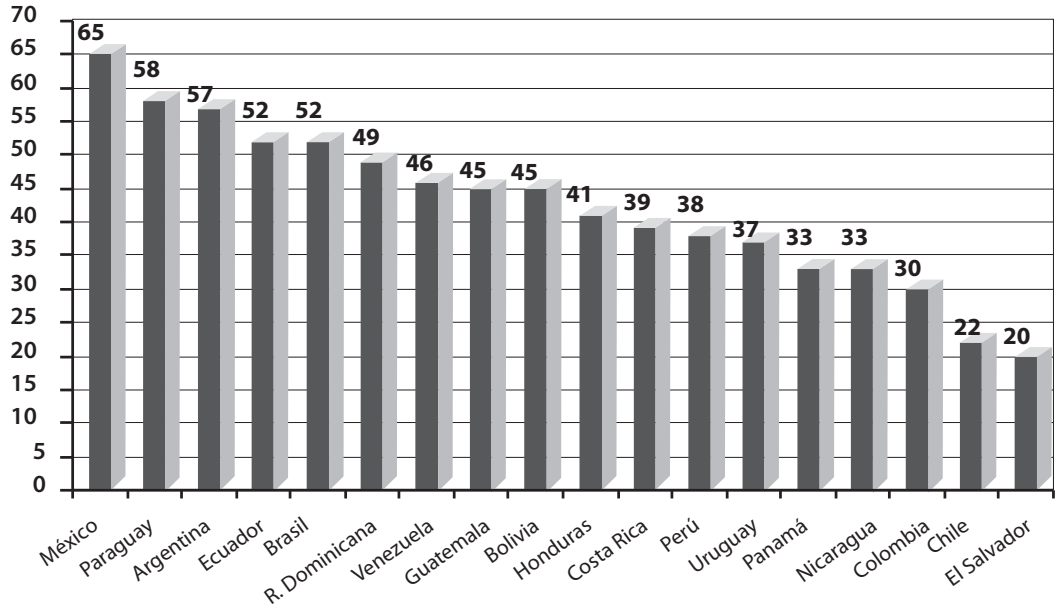
Introducción

A partir de los años noventa se han multiplicado los esfuerzos por reformar a las policías de América Latina. El punto de partida de estos esfuerzos lo constituyó la firma de los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 respectivamente, entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban. En ambos casos los acuerdos respectivos estipularon la creación de nuevas fuerzas civiles que reemplazarían a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas.

Estas reformas involucraron a una variedad de actores internacionales y se produjeron de manera paralela a cambios institucionales que afectaron al sistema de justicia criminal mediante la introducción de juicios orales y sistemas acusatorios (Stanley, 1999; Neild, 2002). Nuevas policías de carácter civil también reemplazaron a la desacreditada Guardia Nacional de Panamá con posterioridad a la invasión estadounidense de 1989.

Los intentos de cambio policial se extendieron al resto de la región. Una fuerte influencia en sus características se debe al impacto del proceso democratizador que comienza en esos años y al profundo desprestigio profesional que afectaba a un número significativo de las policías existentes. A veinte años de iniciado el cambio, son muchas las interrogantes que siguen planteadas respecto de sus resultados. Mientras que algunas policías lograron mejorar sustantivamente su imagen, reinsertándose plenamente en el sistema democrático, como ocurrió en el caso de Chile, es público y notorio que en otros países los resultados han sido muy modestos (Frühling, 2006).

De hecho, resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina revela que en 2003 un 62% de la población encuestada expresaba confianza en la Iglesia, sólo un 29% en la policía y un 20% en el Poder Judicial. Cifras provenientes del Latinobarómetro en 2004 reproducidas en el siguiente gráfico indican que un 65% de los encuestados en México, un 58% en Paraguay y un 57% en Argentina piensan que en su país es posible sobornar a un policía. Los porcentajes más bajos de apoyo para esta afirmación se encuentran en Chile (22%) y en El Salvador (20%).



A pesar de estas cifras, no cabe duda que se han producido avances de carácter democrático en las policías si se compara la situación actual con la existente con anterioridad. Sin embargo, ese progreso ha sido notoriamente desigual entre países y ha estado por debajo de las expectativas y esfuerzos puestos en él.

Recientes estudios cualitativos indican que la reforma policial constituye una necesidad urgente en buena parte de la región, pero que el proceso de reforma requiere de un esfuerzo sostenido y de largo plazo. Así, Niels Uildriks y Nelia Tello sostienen que la policía preventiva del Distrito Federal de México se encuentra afectada por su aislamiento social y falta de aceptación (Uildriks y Tello 2006). Agregan que la corrupción interna prevalece entre sus miembros. La creación de la Policía Nacional Civil de Guatemala está lejos de haber constituido un éxito de acuerdo a ciertos autores (Glebbeek, 2004). Así también, la reforma policial sigue ocupando un lugar visible en la agenda de Brasil, pese a los años transcurridos desde que se iniciaron los esfuerzos de transformación institucional (Beato, Rabelo, Oliveira Júnior, 2005).

Los procesos reformadores se han expresado en una variedad de políticas. Por una parte han existido esfuerzos destinados a crear nuevas fuerzas policiales de carácter civil en sociedades emergentes de un conflicto interno. Asimismo, se han evidenciado programas dirigidos a terminar con la corrupción administrativa y a despedir a policías sospechosos de corrupción. Un esfuerzo importante se ha dedicado a la creación de nuevas academias policiales con fuerte participación de docente civiles, y también a la puesta en práctica de programas de policía comunitaria destinados a mejorar las relaciones con el público, y a mejorar el servicio policial. Son en particular estos esfuerzos por ejecutar programas de policía comunitaria los que examinaremos con mayor cuidado en la parte final de este trabajo.

En este artículo aprovecharemos la existencia de nuevas investigaciones sobre la policía en América Latina, a fin de analizar la dirección que creemos debiera asumir el cambio policial en la región, discernir las condiciones que influyen en el éxito o fracaso de las reformas llevadas a cabo, examinar cómo esas condiciones han terminado por afectar intentos de transformación

policial concretos, para culminar finalmente con propuestas de utilidad para quienes se encuentran comprometidos con el cambio policial de carácter democrático.

Origen y propósitos del proceso de Reforma Policial

El origen de las reformas

Los intentos por reformar a las policías a los que se refiere este artículo son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos. En primer lugar, por el proceso de democratización que comienza durante los años ochenta en América del Sur y que durante los años noventa se extiende a muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación de las policías latinoamericanas. La instalación de nuevos regímenes democráticos en América Latina durante los años ochenta y noventa permitió expresar críticas frente a los abusos policiales que se habían extendido fuertemente en los regímenes autoritarios que habían reemplazado. Por ejemplo, un análisis respecto del uso de la violencia por parte de la policía civil según lo revelan las denuncias presentadas a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Civil de Bahía indica resultados extremadamente preocupantes: de un total de 1.140 denuncias dirigidas en contra de dicha policía, durante el período 1993 - 1997, el 24,12% se refería a tortura, el 5,61% a golpes efectuados a los ciudadanos, el 2,8% a homicidios, y el 6,84% a amenazas de muerte, todo lo cual totalizaba un 40% del total de denuncias. Un porcentaje absolutamente mayoritario de estas denuncias fueron archivadas o dieron lugar a simples recomendaciones de sanción administrativa, sin que fueran traspasadas a la justicia (Lemos-Nelson, 2001). Esto indica no sólo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los policías, sino que también la falta de efectividad del control administrativo interno de la conducta policial.

La policía del estado de Sao Paulo presentaba carencias similares y eran frecuentes los hechos de violencia policial que recibían gran cobertura en los medios de comunicación. En 1991, 1.056 civiles fueron muertos por la Policía Militar, en 1992 el número llegó a 1.421, en 1995, 592 civiles fueron muertos por policías militares, 368 en 1996 y 405 en 1997.

En Colombia, en febrero de 1993 se revelaron delitos de gravedad cometidos al interior de estaciones de policía de Bogotá. Debido al bajo nivel de credibilidad alcanzado por la policía, se dio inicio a un proceso de reforma destinado a revertir la situación de una institución considerada como corrupta, ineficiente y penetrada por el narcotráfico. El comienzo del proceso obedeció a una resolución del entonces ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, quien convocó en 1993 a dos comisiones destinadas a discutir un diagnóstico, así como un conjunto de propuestas para transformar la policía. El trabajo de estas dos comisiones se convirtió en la Ley 62 de 1993. El proceso de reforma se inició con el nombramiento del Mayor General Rosso José Serrano como Jefe de la Policía Nacional de Colombia, en 1994. Este consiguió obtener facultades del Congreso para dar de baja a aquellos funcionarios respecto de los cuales existían fundadas sospechas de que habían incurrido en hechos de corrupción. Alrededor de 7.000 funcionarios policiales fueron despedidos. A diferencia de otros procesos de purga, éstos fueron percibidos como creíbles y no sólo afectaron a personal subordinado.

Un segundo factor que influye en la búsqueda de transformaciones en la policía proviene del incremento que experimenta el crimen en casi todos los países de América Latina en años recientes. No sólo existen altas tasas de homicidios que alcanzan en el caso colombiano a 54 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1998, sino que elevados niveles de victimización por

otros delitos. Así por ejemplo, un 30,3% de los encuestados en la Encuesta Nacional Urbana de Victimización realizada en Chile en 2003 declaró haber sido víctima de alguno de los siguientes delitos: robo de vehículo, o robo o hurto de objetos del vehículo, robo con fuerza, robo por sorpresa, robo con violencia, hurto, lesiones, delito económico, o corrupción.

Este incremento del crimen ha llevado a un aumento de la desconfianza en la policía y a un sentimiento de inseguridad bastante extendido. Para el caso argentino, Lucía Dammert y Mary Fran Malone argumentan que la desconfianza en la policía es uno de los factores que explica la sensación de inseguridad prevaleciente (Dammert y Malone, 2002: 285).

Un último factor que incide en los intentos por reformar a las policías es el de la reforma que experimenta el Estado en años recientes tanto en América Latina como en el resto del mundo. El tamaño del aparato público disminuye, se privatizan empresas públicas, se descentralizan funciones hacia los gobiernos locales o regionales, y se busca establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones (Bresser Pereira, 1999:1-13). Frente a estos cambios institucionales se hacen patentes las graves deficiencias que afectan a la policía (De Mesquita Neto y Beatriz Stella Affonso, 1998).

Adicionalmente, durante los años ochenta y noventa se incrementa el interés por la reforma del Estado en América Latina. Una de sus consecuencias es la delegación de funciones hacia los gobiernos regionales y locales con el objeto de reducir costos, de acercar los servicios públicos al ciudadano y de reducir el tamaño de los organismos que proporcionan dichos servicios (Bresser Pereira, 1999: 2-9).

La descentralización y la reforma del Estado tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce en los hechos a que surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central. En Chile, por ejemplo, el alcalde de Las Condes desarrolla programas de vigilancia mediante guardias y vehículos municipales que son en alguna medida alternativos a la vigilancia policial (Sandoval, 2001:66). Guardias municipales son creadas en ciudades de Brasil, Ecuador y Guatemala. Todo ello motiva a la policía a prestar mayor atención a las autoridades y realidades locales, las que en ocasiones participan en el financiamiento policial.

La dirección de las reformas policiales y las condiciones que inciden en su resultado

Naturalmente que las reformas policiales abarcan muy distintos aspectos y para su análisis es necesario establecer los objetivos con respecto de los cuales deseamos contrastar los resultados obtenidos (Dammert y Bailey, 2005). En términos generales, estamos interesados en analizar si las reformas llevadas a cabo en los diferentes países de la región han logrado producir una acción policial más democrática. ¿A qué nos referimos al hablar de un accionar policial más democrático? En términos puramente ideales, tres criterios se mencionan al definir el concepto de "policía democrática". Primero, a que el personal policial debiera tender a representar la diversidad social de la sociedad a la que sirve. Segundo, a que debe responder a las necesidades y expectativas públicas, en la medida en que éstas no contradigan a la ley. Finalmente, a que la policía debe rendir cuentas legal, política y económicamente, a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes por sus acciones (Lindholt, 2003).

La posibilidad de que las reformas logren mejor calidad de vida y policías más democráticas depende de una variedad de factores. Cualquier proceso de reforma policial debe poner atención en tres diversas, pero relacionadas, áreas: debe observar el apoyo que existe para las reformas entre los actores políticos y, en especial, en el gobierno, poner atención a las características propias de la policía a reformar, y en el contexto social en el que ésta se desenvuelve. La Tabla Nº 1 que sigue, se refiere a la situación existente al momento de iniciarse el proceso de reforma policial. Distingue entre condiciones o factores que facilitan los procesos de reforma policial y las políticas y medidas esperables como consecuencia de que los factores facilitantes existan. Las características que tienen las condiciones existentes al momento de iniciarse la reforma permiten evaluar las posibilidades de éxito que enfrentan los esfuerzos de reforma, mientras que los resultados, políticas o medidas esperables hacen alusión a los que sería razonable esperar que se manifiesten como consecuencia de que los factores facilitantes existan. El cuadro siguiente se refiere a continuación, a los factores condicionantes que facilitan el proceso reformador. La primera columna indica aquellos elementos que facilitan el tránsito hacia policías democráticas, mientras la segunda columna muestra el tipo de políticas y medidas esperables como consecuencia de la presencia de estos elementos.

TABLA 1

Precondiciones ideales para el éxito del proceso de Reforma Policial

Condiciones existentes que facilitan el éxito de los procesos de reforma	***Resultados: políticas y medidas***
Existencia de un gobierno adecuado en el área de seguridad pública	
1. Se formulan políticas estables y sostenidas respecto de las policías.	1. Políticas dirigidas a reformar la policía se mantienen pese a los cambios en el gobierno.
2. Existe apoyo de todas las fuerzas políticas para el proceso de reforma policial.	2. Cambios legislativos y administrativos para llevar a cabo las reformas cuentan con amplio y sostenido apoyo.
3. Los valores democráticos permean al proceso de reforma.	3. La nueva misión y objetivos de la policía están claros para el gobierno y la superioridad policial.
4. Existe el personal civil adecuado para hacer un seguimiento del proceso de reforma policial.	4. El gobierno está en condiciones de monitorear los cambios puestos en práctica y de corregir errores.
5. Se encuentran disponibles fondos adecuados para avanzar en las diversas etapas del proceso de reforma.	5. Los pasos de implementación de la reforma se van cumpliendo ordenadamente y de acuerdo con los objetivos planificados.
6. La estructura de las fuerzas de policía es funcional a los propósitos reformistas.	6. Existe la intención de avanzar hacia una estructura policial en la que las fuerzas policiales existentes actúen de manera coordinada, compartan información y respondan a claras líneas de mando.

Características de la policía como institución	
1. Existe un núcleo de oficiales de la policía bien dispuestos hacia el cambio y motivados a producirlo.	1. El mando policial se pronuncia directamente por el cambio policial y planifica en conjunto con policías de menor rango los pasos necesarios
2. La policía cuenta con la capacidad para planificar, ejecutar y evaluar las reformas en ejecución.	2. Es la propia policía la que emprende reformas en el terreno de la selección de personal, capacitación y entrenamiento de sus miembros, control interno de las infracciones a la ley y planificación operativa.

Características del Contexto Social en el que opera la policía	
1. No existe un predominio abrumador de los índices de crímenes violentos.	1. Como consecuencia se puede desarrollar un fuerte esfuerzo tendiente a comunicar que es necesario esperar un plazo prudente a fin de que las reformas den resultado.
2. Existe en general un estado de derecho plenamente en funciones.	2. La cobertura policial alcanza a todo el país y no existen territorios sujetos al control de organizaciones criminales.
3. Los valores democráticos son considerados prioritarios por la población, la que apoya la vigencia de los derechos humanos y el control de la corrupción.	3. En consecuencia las políticas dirigidas a controlar adecuadamente la corrupción y los abusos policiales contarán con apoyo público.
4. Los niveles de temor al delito son razonables.	4. En consecuencia es posible mantener el curso de las reformas propuestas sin cambiar su dirección en respuesta a las constantes presiones por aplicar políticas de mano dura.

Las condiciones de éxito de las políticas de reforma que aquí hemos mencionado indican una situación ideal que rara vez existe en la realidad. Mientras mayor es la presencia de las características que aquí hemos mencionado, más profundo y sustentable será el esfuerzo reformador. Su ausencia indica únicamente que el cambio institucional será más difícil. Las características del gobierno de la seguridad pública a las que hemos hecho alusión se refieren aquí a aspectos tales como: los valores que orientan la política de reforma policial, la sustentabilidad en el tiempo de dichas políticas, y las capacidades del gobierno -a nivel técnico y presupuestario- para liderar el proceso de reforma. También se alude aquí a la estructura del sistema policial, lo que

se encuentra referido al número de fuerzas policiales existentes, a los organismos de gobierno a los que responden, y a su disposición para coordinar actividades.

Por ejemplo, si existe un número plural de fuerzas de policías que cumplen funciones diferenciadas en un mismo territorio, cómo coordinan sus actividades y a qué organismos de gobierno responden. Preguntas que debe realizarse al aludir a las características del gobierno de la seguridad públicas son algunas como: ¿Existe una política pública dirigida a reformar la policía? ¿Es sustentable, democrática y cuenta con apoyo técnico adecuado? ¿El organismo o ministro a cargo tiene los recursos humanos y materiales adecuados para guiar la reforma policial? ¿Cuántas fuerzas policiales existen en el país y a quién responden de sus acciones? ¿Están los guardias municipales coordinados con la policía estatal en el desarrollo de sus actividades?

Existen también condiciones del éxito de la reforma que aparecen vinculadas a las características de la policía como tal. En definitiva, lo que interesa aquí es si está comprometida la institución policial con los cambios democráticos. También, si existe un núcleo de oficiales motivado y dispuesto a encabezar los cambios. Todo proceso que aparece como una intervención externa en las funciones de la policía y que no encuentra apoyo al interior de la institución enfrentará una fuerte resistencia que dificultará seriamente sus posibilidades de éxito. Debemos mencionar adicionalmente, que la posibilidad de realizar la reforma depende al menos en parte de la capacidad profesional de la policía. Mientras mayor es ésta mejores son las condiciones para la transformación institucional.

El contexto social puede facilitar o constituir un fuerte obstáculo para el proceso de reforma policial. Olvidarse de éste resulta imposible para cualquier coalición reformadora, ya sea que ésta esté integrada por organizaciones políticas o liderazgos nacionales, o por organismos internacionales en asociación con organismos de cooperación internacional de gobiernos extranjeros. El contexto social en el cual tiene lugar el proceso de reforma policial resulta significativo, pues afecta el apoyo social existente para la reforma, e incluso la manera de comportarse de las policías.

Las características de la violencia y el crimen en particular son extremadamente importantes para facilitar u obstaculizar cualquier intento de reforma. Mientras mayores son los niveles de criminalidad y su violencia, más difícil será producir mejorías a corto plazo que traigan como resultado un apoyo sostenido para la reforma policial. Los programas de policía comunitaria encuentran serias dificultades en su implementación en áreas donde existe presencia permanente de la violencia, de elementos criminales y del tráfico de drogas.

Ello se demuestra en situaciones como la implementación de programas de policía comunitaria en las favelas de Río de Janeiro, donde el acercamiento a la comunidad por parte de la policía se ve dificultado por la necesidad paralela de ejecutar operaciones represivas que buscan remover a los líderes del tráfico de drogas en las favelas (Husain, 2006).

La aceptación social y masiva de la corrupción y la violencia ciertamente que limitan cualquier esfuerzo por introducir criterios de probidad en la policía. Posiblemente también es cierto que los abusos de los derechos humanos por parte de la policía dependen en cierta medida del grado de tolerancia de la comunidad hacia el uso de la fuerza en contra de los sospechosos.

Finalmente, la desconfianza social hacia las instituciones públicas, generalmente atenta contra los cambios en la policía. Sus miembros sienten su aislamiento respecto del resto de la

sociedad y pierden motivación por el cambio. Podemos agregar también, que la existencia de altos niveles de pobreza y desigualdad pueden llevar al autoritarismo y militarismo en las tácticas policiales, a un servicio policial desigual hacia diferentes comunidades, y a veces a una insuficiente supervisión sobre la policía. Todas esas circunstancias son contradictorias con los esfuerzos reformadores.

Es importante tener en cuenta que el peso de las precondiciones del proceso de reforma depende también de las circunstancias de cada caso. El contexto social representa un factor que facilita o dificulta los procesos de reforma policial. Sin embargo, la realidad regional demuestra que existen ejemplos de procesos de reforma policial prometedores en circunstancias sociales extremadamente difíciles.

Países en guerra interna como Colombia han avanzado en años recientes hacia una actividad policial más democrática y apreciada por la ciudadanía. La Policía Nacional de Nicaragua, carente en recursos materiales y operando en una sociedad donde se denuncian niveles de corrupción significativos en el sector público, ha mejorado su capacidad profesional y desarrollado un fuerte compromiso hacia la comunidad.

Consecuencias del proceso de Reforma Policial

La reforma de la policía que interesa en este artículo tiene por objetivo transformar a la policía en un sentido más democrático. Si bien la reforma se dirige principalmente a la policía como institución, nos parece que el proceso debe alcanzar también al gobierno de la seguridad pública y tener efectos sobre el contexto social al más breve plazo. A continuación y en la tabla siguiente ejemplificaremos algunos objetivos que es necesario alcanzar como resultado del proceso de reforma.

TABLA 2

Objetivos a alcanzar mediante el proceso de Reforma Policial

Consecuencias de la reforma a nivel de instituciones y del contexto social	***Resultados: políticas y medidas resultante***
Efectos sobre el gobierno de la seguridad pública	
1. Existe una política pública en materia de seguridad ciudadana.	1. La política referida a seguridad ciudadana da pie a la coordinación de las tareas de las policías con otras reparticiones públicas, y existen metas e indicadores para medir su avance.
2. Existe una unidad técnica ministerial a cargo del diseño y evaluación de las políticas públicas referentes a seguridad y a reformas policiales.	2. La unidad técnica ministerial posee facultades legales, adecuada capacidad profesional y recursos para sus tareas. Cuenta con bases de datos para orientar el accionar policial.

3. Los valores democráticos permean la política gubernamental.	3. Existen políticas y medidas que no interfieren indebidamente con la actuación policial, pero que orientan su actuación de acuerdo con dichos valores.
4. Existen normas explícitas que aseguran la coordinación de la actuación policial	4. Las fuerzas policiales existentes actúan de manera coordinada, comparten información y responden a claras líneas de mando.
Efectos de la reforma respecto de las características de la policía como institución	
1. La policía evolucionó hacia una institución especializada, esto es, claramente diferenciada de las Fuerzas Armadas. que son relevantes.	1. Las políticas policiales aseguran la autonomía de la policía respecto a las Fuerzas Armadas en todos los aspectos
2. Los valores de los policías son coherentes con los valores democráticos que permean el proceso de reforma.	2. Todos los aspectos relativos a la selección de personal, a su entrenamiento, a facultades policiales en relación con la población, son regulados por normas respetuosas de los derechos humanos e inspirados en procedimientos democráticos.
3. El personal policial es representativo de las culturas de la población, cuenta con derechos frente a sus superiores y es evaluado de acuerdo a criterios objetivos.	3. El personal es reclutado de acuerdo a procedimientos justos, tiene una base educacional suficiente, son ascendidos de acuerdo a sus méritos, y pueden hacer una carrera profesional en la policía.
4. El sistema de formación y capacitación está bien diseñado y planificado.	4. El sistema de formación es teórico pero a la vez incorpora ejercicios prácticos y prácticas profesionales y es complementado con una oferta regular de cursos de capacitación ofrecidos a todos los que cumplen con los requisitos necesarios.
5. La gestión de la policía es liderada por un mando oficial profesional.	5. La policía es dirigida por mandos motivados que supervisan de cerca la implementación de las medidas de la reforma. El compromiso con el cambio está arraigado en el conjunto de la institución policial.
6. Las operaciones policiales se encuentran estrictamente reguladas para asegurar su eficiencia y la protección de los derechos humanos.	6. Los procedimientos realizados en el caso de las operaciones policiales están regulados por procedimientos escritos y son cuidadosamente planificados. La operación de la policía está basada en dos importantes conceptos: primero, la policía debe fortalecer su relación con la comunidad para enfrentar el crimen y el desorden. En segundo lugar, la respuesta frente a los incidentes de violencia y delincuencia sigue la estrategia de la resolución de problemas, y no es meramente reactiva.
7. Los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos, aseguran que tanto la institución como los oficiales de policía son debidamente supervisados por su conducta y efectividad tanto al interior de la institución como fuera de ella.	7. El sistema disciplinario interno funciona efectivamente. Limita el uso discrecional del poder por parte de los policías. Asimismo, existen mecanismos eficientes y autónomos para la supervisión externa de la policía.

Efectos sobre el contexto social en el que opera la policía	
1. Existe una disminución de los índices de crímenes violentos.	1. Aumenta la efectividad policial en materia preventiva e investigativa con respecto de dichos crímenes
2. Los niveles de temor al delito son razonables.	2. Para obtener ese resultado las políticas de seguridad han mejorado el acceso a los servicios de atención a las víctimas, y dan a conocer información precisa respecto a los riesgos existentes.
3. El nivel de confianza en la policía se ha venido incrementando.	3. El nivel de confianza público se ha incrementado sobre la base de una investigación severa de situaciones de corrupción, la ejecución de programas de acercamiento a la población que consultan consultas y cooperación entre la policía y la población.

El análisis del efecto esperable de las políticas de reforma sobre el gobierno de la seguridad pública y el contexto social no requiere de mayor explicación. En lo que dice relación con la policía como institución abarca los siguientes temas: 1) El carácter especializado de la policía, que alude a la independencia de la policía respecto de las fuerzas armadas. Muchos países democráticos poseen fuerzas policiales que tienen jerarquías, sistemas de ascenso y valores similares a los militares. Aún así, para ser coherentes con el sistema democrático, estas fuerzas policiales deben estar completamente separadas de las fuerzas militares, usar técnicas y perseguir objetivos claramente distintos a los militares. 2) Los valores básicos que persigue aplicar la institución. Ello significa que la policía debe promover el cumplimiento de las leyes, usar el mínimo de fuerza necesaria y establecer relaciones cercanas con la comunidad. 3) Las características de su personal, en el entendido que los policías deben representar a diferentes segmentos de la sociedad y ser considerados profesionales especializados para mantener el orden e investigar el crimen. 4) Las características de su proceso formativo, entendiendo que los policías deben tener acceso permanente a capacitación y especialización a fin de poder entregar un servicio eficiente a la población. 5) La estructura de mando y el estilo de gestión de la policía, puesto que reflejan el respeto a los derechos humanos, tanto de los propios policías como del público.6) La correspondencia entre los procedimientos adoptados por la policía y los valores democráticos y finalmente, 7) La existencia de un sistema de rendición de cuentas interno y externo en funcionamiento, cuya función es la de supervisar las prácticas policiales (Lindholt, 2003:21).

Los factores institucionales y el contexto social. Su impacto en los procesos de reforma policial recientes

En América Latina en años recientes es posible encontrar variados ejemplos que demuestran que los tres factores que mencionamos afectan las características de la reforma policial, en algunos casos posibilitando su éxito, y en otros conduciéndolas a su suspensión o a demoras temporales o definitivas. Naturalmente que la realidad de las diferentes policías de América Latina es muy diferente.

Más allá de compartir algunas características comunes como su participación o apoyo para con regímenes antidemocráticos en el pasado, y la excesiva centralización del proceso de decisiones a su interior, las realidades nacionales son muy diversas. Ello aconseja un análisis empírico antes de evaluar las posibilidades que tiene el proceso de reforma en cada país. La realidad de los hechos demuestra a su vez, que situaciones que parecían muy adversas han podido enfrentarse con éxito merced a la existencia de un liderazgo policial y uno civil en sintonía, capaces de poner en práctica políticas coherentes.

La existencia de un Gobierno adecuado de la seguridad pública como precondición para los esfuerzos de reforma policial en América Latina

Las condiciones políticas adecuadas cumplen un rol sustantivo en los procesos de reforma policial. La estabilidad de las políticas de reforma propuestas resulta central para obtener éxitos significativos. La inestabilidad política puede haber tenido alguna influencia en las dificultades enfrentadas por los intentos por transformar completamente a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en el período que va desde 1995 al 2002. Durante la segunda administración del Gobernador Duhalde (1995-1999), los encargados políticos a cargo de la seguridad y los asuntos judiciales duraron 6,9 meses en promedio en su cargo (Fohrig y Pomares, 2004).

Bajo su sucesor, Carlos Ruckauf, su permanencia en el cargo tuvo una duración promedio de 6,5 meses. Esta inestabilidad fue probablemente producto de la falta de consenso respecto de los cambios implementados, lo que contribuyó a limitar los efectos de los mismos. Pero lo cierto es que los cambios sucesivos terminaron por derrumbar toda semblanza de que existía una política coherente capaz de producir cambios internos en las policías.

La estabilidad de las políticas de reforma depende no sólo de la permanencia en el cargo del elenco de sus responsables. Se encuentra fuertemente condicionada por la presión de la opinión pública y de actores relevantes como los medios de comunicación y los líderes de opinión sobre el contenido de las reformas propuestas. Muchos de los esfuerzos de reforma policial democrática se enfrentan a interrupciones producto de la implementación de políticas de "mano dura" que echan por tierra los intentos por poner en práctica programas de policía comunitaria y de fortalecimiento de los controles internos sobre el abuso policial.

Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde en 1996 una reforma constitucional creó una nueva policía civil a ser guiada por estándares de conducta similares a los que rigen a las policías de los países democráticos desarrollados. La elección del Presidente Maduro en 2002 en base a un programa de gobierno dirigido a controlar a las maras significó el debilitamiento de los mecanismos de supervisión internos de la policía, así como de la investigación de delitos cometidos por policías (Ungar, 2004).

La implementación de planes estratégicos de reforma requiere necesariamente que en el gobierno existan capacidades internas y el conocimiento necesario para realizar un seguimiento de dichas reformas, y para determinar incluso las prioridades para las cuales se recurrirá ante la cooperación internacional solicitando ayuda técnica o financiera.

En ocasiones, ante la inexistencia de objetivos claros por parte de los gobiernos, es la propia cooperación internacional la que establece los objetivos prioritarios de su acción. Cuando la reforma es inducida desde el gobierno, las capacidades para modelar este proceso se convierten

en esenciales. En la mayor parte de América Latina, escasea el personal civil con experiencia en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y de policía. En el caso de América Central la mayoría de los ministerios a cargo de la policía carecen de personal suficiente dedicado al análisis de las estadísticas criminales y que puedan detectar oportunamente las deficiencias en el accionar policial. Sólo muy recientemente comienzan a diseñar políticas públicas en seguridad. Nicaragua es uno de estos casos, pero el equipo y recursos involucrados en la tarea son todavía escasos y su influencia en la orientación de los cambios institucionales es limitada.

Como resultado de tal situación, la intervención ministerial se da en la mayoría de los países de manera intermitente y normalmente no es permanente, lo que deja un vacío de poder que llenan las instituciones policiales actuando muchas veces de manera autónoma o rutinaria y en contradicción con los esfuerzos de reforma.

Una consecuencia de lo anterior suele ser que el gobierno interviene sólo cuando ya es tarde, cuando existen situaciones de crisis o escándalos, que usualmente se resuelven mediante el despido de los policías sospechosos de haber actuado ilegalmente. Como algunos autores señalan, estos esfuerzos de intervención extrema que redundan en purgas masivas, son percibidos como ilegítimos por los policías, y no contribuyen a fortalecer los mecanismos internos de control disciplinario (Uildriks y Tello, 2006).

El caso de Bogotá demuestra que la continuidad de políticas a pesar del cambio de administraciones, unida a un seguimiento sistemático de la información sobre la policía, pueden tener un impacto positivo respecto del proceso de reforma policial. Por primera vez en la historia de Colombia el liderazgo en materia de seguridad fue adoptado por la alcaldía. Para ello fue central que a los alcaldes se les otorgaran funciones en el ámbito de seguridad en la Constitución de 1991.

Asimismo, en 1993 se adopta un nuevo estatuto orgánico para la ciudad que le permitió sanear sus finanzas y contar con recursos adecuados para poner en ejecución un plan de seguridad (Llorente y Rivas, 2004).

En la primera administración alcaldicia de Antanas Mockus (1995-1997) se creó una oficina asesora del alcalde a cargo de las políticas referidas a seguridad ciudadana. Así también, se creó el Observatorio de Violencia y Delincuencia que fue modernizado y dio origen, en 2000, al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD).

Dándole prioridad al gasto policial, la alcaldía pasó de invertir sólo 15 millones de dólares en programas de seguridad durante el período 1992-1994 a invertir 72 millones de dólares a fines de los años noventa (Llorente y Rivas, 2004). Cerca de tres cuartas partes del total de inversión se dirigieron a programas de dotación y capacitación de la policía metropolitana.

Paralelamente, y también como producto de las reformas adoptadas por la propia policía se produce una mejora en la efectividad policial. La captura de personas requeridas por la justicia se incrementa en más del 500%, y los decomisos de armas de fuego se triplicaron (Llorente y Rivas 2004: 5) También se da una reducción apreciable del tiempo de respuesta de la policía a las llamadas de la ciudadanía de 20 a 5 minutos (Acero 2003: 56). Si bien se plantean dudas respecto del progreso real alcanzado por la policía, pocas dudas existen que la situación de Bogotá experimentó una mejoría muy importante (Ruiz Vásquez, J., V. Manrique y O. Correal. 2005).

Casos como el de Bogotá pueden no ser únicos en el contexto de la región, aunque ciertamente contrastan fuertemente con lo que sucede en otros gobiernos. Al finalizar el gobierno autoritario del Presidente Alberto Fujimori en Perú, un grupo de civiles que habían participado en la lucha por la democracia asumieron las posiciones de más alta importancia en el Ministerio del Interior de ese país. Entre 2001 y 2003 crearon una Comisión de Reestructuración de la Policía cuyos miembros incluían funcionarios de alto rango ministerial, generales, pero también representantes de los suboficiales de la institución.

La Comisión propuso cambios de enorme alcance que se dirigían a establecer un modelo más democrático de policía, a controlar la corrupción administrativa y a mejorar el sistema de formación de la policía (Informe de la Comisión Especial de Reestructuración, 2001; Basombrío, 2004). Se avanzó en la realización de modificaciones a la estructura organizativa de la institución a fin de descentralizarla, se creó el cargo del Defensor del Policía, totalmente independiente del mando policial, que contaba con facultades para recibir quejas del personal subordinado de la policía, se introdujeron cambios en el sistema formativo, dirigidos a asegurar una selección objetiva de los postulantes y a promover una formación basada en valores democráticos.

Finalmente, las nuevas autoridades crearon una Oficina de Asuntos Internos en el Ministerio a cargo de investigar serias irregularidades cometidas por policías. El reemplazo del Ministro Gino Costa y los frecuentes cambios de Ministros del Interior que siguieron, privaron de continuidad y dinamismo a lo que parecía un serio y esperanzador esfuerzo de reforma.

El papel de las características internas de la policía como condicionante del proceso de reforma

Las características internas de la policía tienen obvio impacto respecto de los esfuerzos de reforma policial. La realidad regional indica que la situación de las policías es en extremo heterogénea, ya que existe una enorme diversidad en cuanto a sus niveles de profesionalización, eficiencia, y en cuanto al apoyo público que reciben.

En países de administración gubernamental federal, tales como Brasil, Argentina y México, la calidad del esfuerzo policial tiende a ser extremadamente desigual. Beato et. al. sostienen que los niveles de formación policial son muy diferentes entre las diversas fuerzas policiales pertenecientes a los distintos estados brasileños. El número de horas que deben estudiar antes de poder ejercer como policías es considerablemente distinto. Los aspirantes a oficiales de policía de la Policía Militar de Bahía deben tomar 6.105 horas de clase, mientras que en el otro extremo, los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Río Grande do Norte sólo deben cursar materias durante 3.000 horas a fin de finalizar sus estudios (Beato, Rabelo y Oliveira Júnior, 2005). También existen disparidades en cuanto a sus salarios. Sao Paulo, que es el estado que posee niveles de costo de vida superiores, tiende a pagar salarios relativamente bajos a sus policías.

La opinión pública demuestra gran desconfianza por la policía, con la excepción de casos aislados como los de Colombia, Chile o El Salvador. Esa desconfianza se extiende también a los tribunales. Repetimos aquí que cifras provenientes del Latinobarómetro en 2004 indican que un 65% de los encuestados en México, un 58% en Paraguay y un 57% en Argentina piensan que en su país es posible sobornar a un policía. Los porcentajes más bajos de apoyo para esta afirmación se encuentran en Colombia (30%), en Chile (22%) y en El Salvador (20%).

Una encuesta de victimización realizada el año 2003 en Chile, muestra que Carabineros de Chile, la policía preventiva del país cuenta con relativamente altos niveles de apoyo público. De todas las instituciones mencionadas en la encuesta, Carabineros está en el tercer lugar de las más consideradas por su esfuerzo en materia de seguridad ciudadana. La otra policía chilena, la Policía de Investigaciones de Chile sigue a Carabineros en materia de apoyo público (Frühling, 2006).

Esta evaluación mayoritariamente positiva de Carabineros parece indicar que la legitimidad institucional es alta. Una manifestación de esta legitimidad institucional hace referencia a la voluntad que expresan los ciudadanos de colaborar voluntariamente con la policía. El único indicador que tenemos a ese respecto proveniente de la Encuesta Nacional de Victimización hace referencia al porcentaje de delitos que las víctimas denuncian, pues en el abrumador porcentaje de los casos esta denuncia se hace a Carabineros por tener cobertura en todo el territorio nacional.

Los porcentajes de denuncia que aquí se expresan son significativos. En algunos casos, como en lo referente a los robos con violencia o intimidación se trata de porcentajes similares a los países industrializados, mientras que en otros como robo o hurto de objeto en vehículo o robo en vivienda son más bajos. Una comparación con datos de una encuesta de victimización realizada en la Ciudad de Buenos Aires en 2003 revela mayores porcentajes de denuncias en el caso chileno. Así, en Chile un 47,5% denunció el robo en vivienda, mientras que en Buenos Aires lo hizo un 38,4%. Un 46,1% denunció el robo con violencia o intimidación en Chile, mientras que un 33,9% lo hizo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Un 26,5% denunció un hurto personal en Chile, mientras que un 18,1% lo hizo en Buenos Aires. Un 10,8% de los afectados denunció en Chile que un funcionario público solicitara un soborno por sus servicios, mientras que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires lo hizo un 0%.

Parte de la explicación por el diferente porcentaje de denuncia de delitos en los casos de Chile y de Buenos Aires puede deberse a la distinta percepción pública respecto de la probidad de las policías en ambos lugares. Así, un 1,2% de los encuestados en la encuesta de victimización chilena sostienen que a ellos o a algún miembro de su hogar un funcionario público les pidió o exigió el pago de un soborno. En un 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el caso del estudio realizado en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2003 un 5,7% de los encuestados dijeron que habían recibido peticiones de soborno en los últimos doce meses. En un 72,2% de los casos el funcionario respectivo era un policía.

Ante un elevado compromiso del mando policial con el proceso de reforma, mayores serán las posibilidades de que ésta se concrete. Sin embargo, los procesos de reforma policial profunda que abarcan aspectos de gestión, de cultura organizativa, del sistema de formación, del control de la mala conducta policial y de los programas de relación con la comunidad, se facilitan si existe una fuerza policial motivada, y con niveles mínimos de desarrollo profesional. Una fuerza policial menospreciada por el público tenderá a actuar defensivamente frente a cualquier propósito de cambio sustantivo.

Aquellas policías afectadas por bajos niveles de formación profesional van a ser renuentes frente a procesos de reforma que demandan un trabajo más creativo y dirigido a la resolución de problemas. En ese sentido, una formación policial deficiente afecta las capacidades de la policía para responder ante las demandas ciudadanas. Algunos de los problemas observables

en las escuelas policiales de la región van desde la ausencia de criterios objetivos de selección de postulantes, hasta la existencia de un cuerpo docente poco motivado, pasando por metodologías de enseñanza teóricas y que no preparan para la práctica policial.

Es importante señalar también que en muchos países la formación de agentes es extremadamente corta (entre seis y nueve meses máximo), mientras que la de oficiales es bastante larga (de cuatro años en Chile y de cinco en Perú). Una consecuencia de lo anterior es que los agentes y suboficiales carezcan de la preparación necesaria para llevar a cabo programas innovadores y que se conformen con obedecer órdenes.

Otro aspecto interno que afecta el impulso reformista está constituido por las malas condiciones de trabajo que proporciona la policía a sus agentes y suboficiales. Las encuestas realizadas a policías en la región son consistentes en señalar que son una preocupación central para los policías, lo que adiciona otro elemento que explica su falta de motivación y entusiasmo por los cambios institucionales. Uildriks y Tello mencionan, por ejemplo, que el cansancio provocado por jornadas muy largas de trabajo es mencionado por miembros de la policía judicial y de la policía preventiva de Ciudad de México como uno de los tres problemas principales que los afectan (Uildriks y Tello, 2006). Es sabido que en muchos países de la región, tanto agentes como suboficiales mantienen un segundo empleo, lo que termina por consumir sus energías y dificultar su motivación para participar en reformas policiales que pueden implicar cambios en sus rutinas y esfuerzos adicionales.

El papel del contexto social como facilitador u obstaculizador de las reformas

La evidencia existente demuestra que la persistencia de altos niveles de conflicto interno termina por afectar la marcha de los programas de reforma policial. Así por ejemplo, en sociedades que viven convulsiones internas de la magnitud colombiana no resulta posible hacer un tránsito completo hacia fuerzas policiales de carácter civil. Colombia, que vive un conflicto interno de proporciones desde hace cuatro décadas, ha incrementado esfuerzos tendientes a aumentar el número de policías que sirven en zonas rurales que previamente ocupaban las guerrillas.

En menos de dos años ello significó que veinte mil nuevos policías se agregaron a la fuerza, para lo cual fue necesario disminuir el período de formación. Algunos observadores indican que ese esfuerzo ha terminado por debilitar la mayor identidad civil que se había intentado imprimir previamente a la policía. Hugo Acero, quien fue Subsecretario de Convivencia de Bogotá, se ha referido a la creación de unidades especializadas de la policía para combatir el tráfico de drogas como contradictoria con la seguridad ciudadana, porque ha significado que policías que previamente patrullaban las vías públicas, se limiten a reaccionar frente a denuncias relativas a tráfico de estupefaciente, en lugar de asumir acciones preventivas. (Acero Velásquez, 2003).

En el mismo sentido, programas de acercamiento desde la policía a la comunidad enfrentan serios problemas cuando se realizan en áreas de alta presencia de grupos criminales. En el caso de Río de Janeiro, con anterioridad al ingreso de oficiales de policía comunitaria a las favelas, policías pertenecientes a fuerzas de intervención especiales deben arrestar a líderes de las bandas criminales que allí existen. Su intervención se traduce en ocasiones en incidentes de violencia contra civiles que debilitan los intentos de los policías comunitarios por forjar mejores relaciones con la comunidad (Husain, 2005).

Reformas a la policía en América Latina con énfasis en los programas de acercamiento a la comunidad

Los esfuerzos por avanzar hacia un modelo policial más democrático se han expresado en una amplia variedad de iniciativas. En principio, muchas de las reformas se dirigieron a crear policías civiles, autónomas con respecto de las Fuerzas Armadas. Es el caso de las nuevas policías surgidas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. La reforma policial en El Salvador logró integrar a combatientes de ambos bandos de la guerra civil en la que se debatía el país. Su diseño institucional buscaba establecer una Inspectoría General de la Policía independiente del Director General de la Policía a fin de que investigaran las infracciones legales cometidas por policías. Asimismo, la Academia de la Policía, encargada del reclutamiento y formación de policías fue también separada de la policía a fin de preservar independencia académica. (Neild, 2002 y Costa, 1999).

El año 2001 y en el contexto de un continuo crecimiento del crimen, especialmente del cometido por bandas juveniles, se modificó la ley orgánica de la Policía Nacional, subordinando el Inspector General al Director de la Policía. Más recientemente, se nombró como director de la academia de policía a un policía, con lo que ésta perdía su independencia con respecto del cuerpo policial (FESPAD-CEPES, 2004).

En diversos países se han iniciado programas de acercamiento policial a la comunidad a fin de mejorar la relación policial con el público y contribuir de esta manera a una mayor eficiencia policial. Estos programas han recibido el respaldo del público, pero no se han sostenido en el tiempo, debido a constantes cambios políticos que llevan muchas veces a enfatizar políticas de mano dura contradictorias con los programas comunitarios (Frühling, 2004).

Hasta ahora esos esfuerzos han sido valorables e importantes. Sin embargo, han sido específicos y aislados, y su impacto respecto del conjunto de la policía ha sido limitado. Ello obedece a que a diferencia de lo que sucede con la implementación de proyectos de policía comunitaria en los países democráticos desarrollados, en América Latina se ha tratado de proyectos piloto con escasa intención de abarcar al conjunto de la institución policial. En muchos casos ha habido excesiva atención a la mejoría de las relaciones con el público y muy escasa a la participación ciudadana, a la rendición de cuentas a los ciudadanos y a la resolución de problemas de seguridad (Frühling y Candina, 2005).

El primer experimento en América Latina evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Río de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil (Muniz, Larvie, Musumeci y Freire, 1997). Ese experimento y las experiencias que siguieron se enfrentaron a obstáculos similares. Primero, las demandas de controlar el crimen y a la vez reducir drásticamente los abusos policiales son percibidas en ocasiones como contradictorias por sectores importantes de la opinión pública, lo que pone término temprano a muchas iniciativas de reforma (Frühling, 2001).

Segundo, el incremento del crimen y del temor presiona a las policías a mostrar resultados a corto plazo en circunstancias que la realidad organizativa que enfrentan requiere de esfuerzos de largo alcance. Finalmente, la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial

centralizado, y muy rígido. A continuación examinaremos brevemente dos de los muchos proyectos que se han implementado en la región, para finalmente resumir conclusiones generalizables al conjunto de ésta.

Ejemplos de proyectos de acercamiento a la comunidad
Bogotá: experiencia de policía comunitaria en Colombia

En 1995 la policía metropolitana en la ciudad de Bogotá comienza a sentar los cimientos de lo que sería la implementación del modelo de policía comunitaria. Se conjugan tres factores que fueron fundamentales para el desarrollo del modelo: voluntad e iniciativa desde la policía; priorización municipal de la seguridad ciudadana, y apoyo de la empresa privada.

La dirección metropolitana de la Policía Nacional de Bogotá, elaboró una propuesta para la implementación de una policía comunitaria, que fue acogida desde el nivel central, viéndola como un plan piloto 'experimental'.

Para la implementación del modelo, la dirección de la Policía Comunitaria, llevó a cabo un proceso estricto de selección de los oficiales, mandos medios y patrulleros, llegándose a un total de 1.064 funcionarios policiales que pertenecerían a esta repartición. Para ser elegibles, los funcionarios debían poseer una hoja de vida intachable, habilidades y sensibilidad por el trabajo comunitario, además de ser recomendados por su superior directo.

Por otro lado, la dirección policial invirtió más de 2 millones de dólares en la modernización de los recursos tecnológicos y de apoyo policial, y en capacitación de los efectivos seleccionados. Estas capacitaciones estuvieron dirigidas a originalmente a 31 oficiales de la policía que habían sido seleccionados para integrar la Policía Comunitaria, y que viajaron a España a fin de conocer la Policía de Proximidad de Barcelona. Los mandos medios y patrulleros fueron capacitados en torno al desarrollo de las destrezas requeridas para facilitar el acercamiento a la comunidad, en la Universidad Javeriana de Bogotá.

La oficialidad que integró la policía comunitaria, capacitada ya en España, tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Acción para la implementación del modelo. El Plan de Acción para la Policía Comunitaria de Bogotá estuvo constituido por tres líneas (Llorente, 2004): prevención, disuasión y atención al cliente.

Respecto de la prevención, se distinguían cuatro ámbitos específicos de acción: tratamiento de factores de riesgo; gestión comunitaria; gestión interinstitucional para la resolución de problemas y educación para la convivencia. De éstos los más significativos fueron: el tratamiento de factores de riesgo y la gestión comunitaria.

El tratamiento de factores de riesgo implicaba la necesidad de identificar los problemas de orden físico y social de las comunidades. Con este fin, el año 2001, se lleva a cabo un censo puerta a puerta en las jurisdicciones donde operaba la Policía Comunitaria.

La gestión comunitaria, estaba sustentada sobre la noción de movilización comunitaria, que era promovida desde la Policía Comunitaria para la generación de alianzas que permitieran potenciar las capacidades de asociatividad entre comunidad y policía. Algunas estrategias orientadas hacia la gestión comunitaria, emanadas desde la Policía Nacional y que en Bogotá se

vinculan al trabajo de la Policía Comunitaria, han sido los Frentes de Seguridad Local y las Escuelas de Seguridad Ciudadana.

Los primeros, orientados a potenciar la colaboración y autoprotección de los vecinos a través de alarmas vecinales e intercambio de números telefónicos; las escuelas, en tanto, se han centrado en la formación de líderes en materia penal, conocimiento de las funciones de la policía y de las acciones preventivas que pueden tomar los ciudadanos.

La segunda línea del Plan de Acción, la disuasión, comprende dos ámbitos específicos de acción: mediación de conflictos, para promover mecanismos de conciliación entre los vecinos y disuasión al infractor, basada en el patrullaje policial permanente (Llorente, 2004).

La tercera línea del plan, procura la atención al cliente (comunidad), a través de la recepción de quejas, reclamos y sugerencias, como parte de los servicios que prestan las estaciones de policía.

Para lograr cumplir a cabalidad con las líneas antes señaladas, plasmadas en el Plan de Acción, el modelo de policía comunitaria requiere una presencia significativa en el territorio, que le permita a la policía el conocimiento efectivo de las necesidades de la comunidad. Esto supone una tasa de policías por habitante superior a aquella de la policía tradicional.

La Policía Nacional destinada a la vigilancia, tiene en Bogotá un promedio de 0,94 policías por cada mil habitantes, distribuidos en 19 estaciones en toda la ciudad. La Policía Comunitaria, por su parte, tiene presencia en todas estas estaciones, cubriendo el 43% de las manzanas de la ciudad. El cuerpo de policía comunitaria corresponde al 6% del total del contingente policial de Bogotá, y aporta 0,31 policías por cada mil habitantes adicionales a la policía de vigilancia (Llorente, 2004).

La insuficiencia de la cobertura territorial de la policía comunitaria, se ve reflejada en la Encuesta de Victimización y Seguridad, Bogotá 2000. De ella se desprende que sólo el 13% de los hogares y el 16% de los establecimientos comerciales, conoce que la Policía Comunitaria presta servicios en su manzana (Llorente, 2004). Más recientemente el programa ha perdido mucho de su impulso inicial (Ruiz Vásquez, J., V. Manrique y O. Correal. 2005).

La experiencia de Sao Paulo en Brasil

Entre la década de 1980 y 1990, el Estado de Sao Paulo, al igual que el resto de Brasil, experimentó una fuerte alza de la criminalidad. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud, reproducidos por Paulo de Mesquita Neto, el número de muertes provocadas por homicidios o lesiones intencionales subió de 3.452 en 1980 para alcanzar el de 12.350 en 1996, por lo que la tasa de homicidios alcanzó los 36,20 por cien mil habitantes.

Frente a esta situación, la policía demostraba serias carencias y los niveles de desconfianza que hacia ella expresaba el público eran bastante altos. El 10 de diciembre de 1997 el comandante general de la policía militar, que tiene funciones de seguridad pública y preventiva, adoptó oficialmente la estrategia de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional.

La implementación del nuevo modelo de acción policial perseguía tres objetivos centrales:

a) Transformar la policía militar en una organización abierta a la consulta y colaboración con la comunidad

b) Mejorar la eficiencia y efectividad del servicio policial, respetando los derechos ciudadanos y el estado de derecho.

c) Mejorar la seguridad pública mediante la reducción de los niveles de la delincuencia, del desorden y de la inseguridad.

En el caso de Sao Paulo, el órgano principal de análisis y discusión respecto de la puesta en ejecución del Programa de Policía Comunitaria es la Comisión de Asesoría para la Implantación de la Policía Comunitaria. Esta Comisión no tiene un número fijo de integrantes y en agosto de 1998 tenía representantes de Centros de Derechos Humanos, de Consejos Comunitarios, de la Federación de Industrias del Estado, de Consejos Empresariales, de la Asociación Paulista del Ministerio Público, de la Orden de Abogados de Brasil y del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), entre otras organizaciones.

Al interior de esta Comisión se discutió un diagnóstico de los problemas de seguridad que enfrentaba la población, se decidieron prioridades y soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía, los que comprendían la enseñanza de valores de carácter democrático y de respeto a los derechos humanos que jamás habían formado parte de la doctrina de la Policía Militar.

Estas metas son las siguientes: implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar; mejorar la calidad del entrenamiento y formación policiales; mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía; integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y derechos del policía (De Mesquita Neto, 2004).

La policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde se realizaría el proyecto, y donde actuarían policías dedicados a patrullaje, policías mujeres, de tránsito, de ferrocarriles, forestal y de bomberos. Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. De acuerdo con cifras citadas por el autor, entre diciembre de 1997 y julio de 2001 el programa de policía comunitaria se puso en práctica en 199 de las 386 compañías policiales en las que se organiza la policía militar del estado. Esto significa que un 50% de las compañías implementaba programas de policía comunitaria (De Mesquita Neto, 2004). Desde septiembre de 1997 hasta mayo del 2000 se instalaron 239 subcomisarías de tipo comunitario y cerca de 16.000 policías pasaron por cursos específicos dedicados a la policía comunitaria (Kahn ,2000).

El Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo contó desde 1998 con cooperación técnica internacional como una forma de perfeccionar el modelo. Por esta razón se invitó a expertos de EEUU, Canadá, Francia y Japón, y miembros de la policía militar realizaron viajes de estudio tanto a Canadá como a Japón. Como resultado de la cooperación prestada por este último país ha habido policías japoneses en Sao Paulo. Se ha procedido a reestructurar el funcionamiento de las subcomisarías de policía pertenecientes al Programa de Policía Comunitaria, para transformarlas en los Koban del modelo japonés y se ha creado un Sistema de Información a la Comunidad.

Con el objetivo de elevar la eficiencia del modelo se ha realizado un catastro y visita a los establecimientos públicos, comerciales y a las residencias existentes en el territorio cubierto por

las subcomisarías; se ha intentado integrar a la comunidad en la solución de los problemas que los afectan, y como ya se ha dicho, se estableció una red de información comunitaria. (De Castro, 2005).

Los principales programas que se realizan a través de las subcomisarías funcionando bajo el modelo de *Koban* consisten en:

1 Asistencia a las víctimas de delitos

2 Orientación jurídica

3 Educación en drogas y violencia dirigidos a establecimientos escolares

4 Asistencia Social

5 Ayuda a madres

6 Fortalecimiento de la ciudadanía en jóvenes

Para De Mesquita (2004), el programa de Sao Paulo requiere para consolidarse que se definan sus políticas, estrategias y procedimientos con una mayor claridad; se integre en las decisiones de planificación a personal de mediana y baja graduación; se logre una mayor coordinación entre la Policía Militar y la Civil, y se entregue una capacitación práctica a los oficiales, con herramientas y técnicas efectivas para solucionar problemas; además de contar con procesos constantes de evaluación y supervisión.

Kahn (2004), compara la percepción de la población respecto de las formas tradicionales de acción policial y la policía comunitaria, llegando a la conclusión que en Sao Paulo existen diferencias significativas: un 56,9% declara que la policía comunitaria es accesible mientras que un 10,5% de los entrevistados sostienen lo mismo respecto de la policía tradicional. Un 0,6% de las personas la considera corrupta, mientras que respecto de la tradicional esta cifra sube a 42,1%. Un 0,6% la considera violenta, mientras que un 60,2% considera violenta a la tradicional. Por otro lado, sólo un 14,5% de los entrevistados la encuentra más eficiente que la tradicional (Kahn, 2004).

Por otra parte, en la encuesta realizada por Kahn a policías militares de Sao Paulo respecto a los modelos tradicionales y al modelo comunitario, sólo un 28,5% de los policías comunitarias y un 20,6% de los policías que no son comunitarios consideran a este modelo como la mejor solución para los problemas de seguridad; mientras que el 66,3% de los policías comunitarios y el 64,5% de los que no son comunitarios piensan que el modelo de policía comunitaria es sólo una estrategia de relaciones públicas de la policía (Kahn, 2004).

Elementos para una evaluación de los programas de acercamiento a la comunidad

Por una diversidad de razones los programas de policía comunitaria puestos en práctica en América Latina han tenido un impacto limitado sobre la institución policial. A continuación se resumen algunas de las dificultades que enfrentan los programas aludidos.

1. Dificultades originadas en los recursos humanos puestos a disposición del programa

La policía comunitaria demanda un número de personal suficiente para cubrir la relación con los vecinos, realizar patrullaje a pie y realizar reuniones con los habitantes del barrio. Ese personal muchas veces no está disponible en forma adecuada para llevar a cabo la experiencia de acuerdo con las premisas mencionadas (Chinchilla, 2004). Sólo un 6% de los policías del Departamento de Policía de Bogotá estaban asignados a la modalidad comunitaria. Resulta evidente, por tanto, la primacía que la policía otorgaba al patrullaje preventivo no focalizado, y al accionar reactivo frente a los incidentes acaecidos.

2. Dificultades provenientes del gerenciamiento respecto de los recursos humanos de la policía

Las experiencias analizadas indican que el mando policial enfrenta serios problemas para asegurar la permanencia de los mismos policías en el vecindario donde deben actuar. Ello se debe tanto a las demandas provenientes de otras áreas donde se producen necesidades policiales, a peticiones provenientes de los propios policías que desean ser trasladados, o a características del proceso de ascensos y traslados, que involucran un constante movimiento del personal. Esto debilita seriamente el fortalecimiento de las relaciones entre policía y público.

3. Dificultades propias de la subcultura institucional de la policía

En las policías existe escepticismo respecto al éxito que programas de esta especie puedan tener en reducir el crimen. En consecuencia no aplican en todas sus dimensiones los principios que debieran guiar un programa de policía comunitaria. Este tipo de resistencia se ha detectado también en el caso de programas realizados en Estados Unidos, pero es de presumir que será todavía mayor en instituciones centralizadas y muy jerárquicas que actúan en sociedades cuyas creencias democráticas son débiles. En ellas prevalecerá sin contrapesos la idea que la mera aplicación rigurosa de la ley basta para controlar el delito (Frühling, 2004).

4. Convicciones de los policías de menor graduación

Un último obstáculo serio para la puesta en práctica de programas de policía comunitaria se refiere a la escasa identificación de los policías de menor graduación con estos programas, así como su deficiente formación para afrontar los desafíos que presenta la resolución de problemas. En el caso de un programa realizado en la ciudad de Bello Horizonte, a diferencia de lo que sucede con los oficiales superiores, el personal subordinado que se encuentra en la calle demuestra escaso conocimiento respecto del programa comunitario Evaluaciones realizadas demostraron una gran diferencia de preparación entre oficiales y personal subordinado en lo referente a su conocimiento del programa de policía comunitaria en ejecución, y en particular al rol de los consejos de ciudadanos (Beato, 2004). Al parecer, y a fin de enfrentar esta dificultad, en Uruguay se puso especial atención a la formación de policías de menor graduación en estrategias comunitarias.

La realidad de los programas de policía comunitaria que se han examinado demuestra que en el caso latinoamericano la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan. Debido a lo anterior, la capacitación de las personas que participan en los comités de carácter local es imprescindible si se desea que la participación ciudadana supere el mero reclamo por la inactividad policial para efectivamente abocarse al diseño de medidas que solucionen los problemas de inseguridad existentes (Beato, 2004).

Uno de los principales factores afectando la participación de los ciudadanos y el funcionamiento de los Consejos de Seguridad Ciudadana parece ser el nivel de criminalidad predominante en un área determinada. Ello es explicable, pues en regiones de alta criminalidad la disposición a colaborar con la policía va a ser naturalmente menor. Ello se complementa con el hecho de que el apoyo de la oficialidad policial a la estrategia comunitaria es mayor allí donde la criminalidad es más baja, mientras que en las áreas más violentas los oficiales favorecen métodos de intervención más coercitivos.

En suma, el éxito de los programas de acercamiento a la comunidad depende de aquellos factores a los que aludimos en este trabajo. Un debido diseño, capacidad de ejecución y estabilidad de las políticas es esencial para que las estrategias de policía comunitaria tengan éxito. Adicionalmente, los niveles de capacidad profesional de la policía son importantes para que ésta pueda avanzar hacia un uso extendido de la resolución de problemas y la coordinación con otros organismos públicos. Los niveles de violencia social afectan a la participación social y por tanto, al carácter del accionar policial.

Conclusiones

Nuestro artículo ha comenzado por precisar las características que consideramos forman parte integral del concepto de policía democrática. Estas son que el personal policial debiera tender a representar la diversidad social de la sociedad a la que sirve. Segundo, que debe responder a las necesidades y expectativas públicas de carácter legítimo. Finalmente, que la policía debe rendir cuentas legal, política y económicamente, a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes por sus acciones. Precisar esas características es importante, no porque sostengamos que deban seguirse ciegamente, sino como una manera de distinguir los objetivos precisos a alcanzar a través de las medidas y políticas dirigidas hacia la policía.

Algunas de ellas avanzan en el camino de una policía más democrática, mientras que otras pueden tener fines diferentes. Abundan en la región propuestas que parecen dirigirse en la dirección de la responsabilización policial, pero que al examinarlas con mayor detención tienen otros fines que pueden ser legítimos, pero distintos. Naturalmente que una policía más democrática debe ser eficiente para responder con efectividad a las demandas ciudadanas, pero no cualquier policía efectiva se acerca al ideal democrático tal como lo hemos definido en este artículo. La distinción anterior es importante, no porque descalifiquemos iniciativas que tengan por objetivo mejorar la gestión policial y la disciplina institucional, sino a fin de precisar la dirección del cambio que se impulsa y sus objetivos reales. Así por ejemplo, abundan programas llamados de policía comunitaria, pero sólo algunos de ellos son realmente relevantes y entregan poder a los ciudadanos con respecto de la policía.

En segundo lugar, nuestro análisis buscó demostrar a través de ejemplos concretos que existen tres factores que tienen alta incidencia sobre el éxito de los procesos de reforma policial. Estos son: la existencia de un gobierno adecuado en el área de la seguridad, lo que también depende de la existencia de factores políticos favorables. En segundo lugar, la existencia de algunas características de la institución que permitan impulsar el cambio y sostenerlo.

Finalmente, la existencia de condiciones sociales positivas. Contextos de alta prevalencia de la violencia social son menos favorables para la reforma policial que otros, pues la demanda por resultados inmediatos será mayor. Muchos reformadores al interior de la policía o fuera de ella tienden a poner en ejecución propuestas de cambio que han probado ser exitosas en los países democráticos desarrollados.

Nuestro análisis, que al respecto no pretende ser original, demuestra que las posibilidades del cambio policial se encuentran altamente diferenciadas en la región. En algunos países existen factores favorables para el cambio tal como los definimos, mientras que en otros la situación es mucho menos positiva. Los cambios policiales siempre serán bienvenidos y no es mi intención proclamar que existen casos sin esperanza. Lo que decimos es que la posibilidad de realizar los cambios propuestos depende de una evaluación que pueda determinar qué es posible alcanzar en cada caso y qué tipo de acciones deben ser consideradas prioritarias para alcanzarlo.

En otras palabras, el estudio de los factores condicionantes del cambio en cada país puede aconsejar realizar inversiones en áreas de la actuación gubernamental o policial que son determinantes para que exista apoyo para los procesos de reforma. Un análisis insuficiente de las condiciones de la reforma policial puede llevar a apoyar programas o medidas que no serán sustentables en el tiempo, o que pueden ser prioritarias respecto de una policía pero no de otra.

En ese sentido, resulta esencial fortalecer la capacidad de gobierno del área de seguridad, fortaleciendo el consenso político respecto de las medidas propuestas, a fin de que éstas sean estables en el tiempo.

En el artículo nos referimos también a resultados deseables del proceso de reforma en cada uno de los tres elementos a los que nos referimos a lo largo de su desarrollo: en lo referente a la calidad del gobierno de la seguridad, a las características de la propia policía y a la situación de la inseguridad en la sociedad. Ellos constituyen resultados deseables que debieran orientar los procesos de reforma y que debieran ser evaluados de manera periódica mediante el diseño de indicadores adecuados.

El análisis realizado respecto de las políticas de acercamiento a la comunidad por parte de la policía, indica que el cambio policial tiende a ser sistémico, o sea, a requerir de medidas que sobrepasan un área específica. Así, los programas de acercamiento a la comunidad requerirán de esfuerzos de capacitación de la policía, se reflejarán en el área operativa, implicarán la construcción de indicadores de desempeño diferentes a los que rigen en la policía tradicional.

Los cambios en el sistema de formación son muy importantes, pero en definitiva los que egresen de los institutos de enseñanza policial se insertarán en una institución que posee sus propias rutinas, códigos ocultos o visibles de conducta y criterios de aceptación o de rechazo de quienes ingresan a ella.

La modificación de la formación policial tendrá un efecto relativo si no es acompañada de modificaciones institucionales. Debido a lo anterior es difícil afirmar de antemano que ciertas reformas son a primera vista estratégicamente más importantes que otras. En rigor la reforma debiera ser orgánica, para lo cual la coordinación entre donantes de la cooperación internacional y la planificación de un Plan Estratégico de reformas es esencial. De no existir ambos, es posible concluir en una situación en que múltiples reformas parciales terminan asemejando pequeños temblores que sólo solidifican la resistencia ante el cambio propuesto.

Referencias

Acero Velásquez, Hugo. (2003) "En medio de la guerra, dónde queda la seguridad ciudadana?" En *Revista Semana*. Edición 1051, 21-06-2001. En Página Electrónica: http://www.semana.com/archivo/articulosView.jsp?id=1022 Acceso 25 de abril de 2003.

Basombrio Iglesias, C. 2004. Democratización y modernización de la Policía Nacional del Perú. Hoja de ruta y camino recorrido. En *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Beato, C. 2004. Reinventar la policía: la experiencia de Bello Horizonte. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Beato, C., Karina Rabelo y Almir de Oliveira Júnior.2005. Reforma Policial no Brasil. Mimeo.

Bresser Pereira, Luis Carlos. 1999. Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State. En Managerial Public Administration in Latin America, editores Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers).

Fespad - Cepes. 2004. Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador Julio 2002-Diciembre 2003. San Salvador.

Chinchilla, L. 2004. El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Costa, Gino. 1999. La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990 – 1997), UCA Editores.

Dammert, Lucía y Mary Fran T. Malone. 2002. "Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen", Desarrollo Económico vol. 42 Nº 166 (Julio-Septiembre)

Dammert, L. y J. Bailey. 2005. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19: 133-152.

De Castro, L. 2005. Brasil: Polícia Comunitária no Estado de Sao Paulo. Presentado en la conferencia "Policía Comunitaria", organizada por el Ministerio de Gobernación de Guatemala, PNUD, AID, Ciudad de Guatemala, Febrero de 2006.

De Mesquita Neto, Paulo, en colaboración con Beatriz Stella Affonso. 1998. "Policiamiento Comunitario: A Experiencia en Sao Paulo". Sao Paulo, Núcleo de Estudos da Violencia da Universidade de Sao Paulo

De Mesquita Neto, P. 2003. Paths toward democratic policing in Latin America. En *Human Rights and the police in transitional countries*, eds. L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. Alemika. Holanda: Kluwer Law International.

De Mesquita Neto, P. 2004. La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fohrig, A., y J. Pomares. 2004. Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Frühling, H. 2004. La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Frühling, H. 2004b. Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? En *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Frühling, H. y A. Candina. 2005. Policía comunitaria y estrategia de resolución de problemas. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

Frühling, H. 2006. Police legitimacy in Chile: Compared perspectives. Mimeo

Husain, S. 2005. The whole is greater than the sum of parts: Citizen-Police cooperation in the implementation of community-orientated policing in Brazil. Prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 2006. Mimeo

Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, (2001).

Kahn, Tulio. 2000. "Policia Comunitária: Avaliando a Experiencia". Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford.

Kahn, Tulio. 2004. Policía comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo. En *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Lemos-Nelson, Ana Tereza (2001). "Police Criminality, Citizenship and the (un) rule-of-law". Trabajado presentado en la Conferencia del Latin American Studies Association realizada en Washington DC, Septiembre 6-8 .

Lindholt, L. 2003. The Police and Human Rights in Transitional Countries:A Legal Analysis.En *Human Rights and the Police in Transitional Countries* . editores L. Lindholt, Paulo De Mesquita Neto, Danny Titus y Ettanibi E. Alemika editors,, *The Hague, The Danish Institute for Human Rights amd Kluwer Law International, pgs.17-20.*

Llorente, M. 2004 . La experiencia de Bogotá: contexto y balance. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Llorente, M. y Angela Rivas. 2004. La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana. Informe Final de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D. C.

Muniz, Jacqueline, Sean Patrick Larvie, Leonarda Musumeci y Bianca Freire (1997) "Resistencias e dificuldades de um programa de policiamento comunitário", en Tempo Social vol. 9 No1, Maio , pp. 197- 214.

Neild, Rachel. (2002). "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America,Washington DC, WOLA,.

Neild, R. 2003. Lessons of Police reform from Central America and Haiti. En *Human Rights and the police in transitional countries*, eds. L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. Alemika. Holanda: Kluwer Law International.

Ruiz Vásquez, J., V. Manrique y O. Correal. 2005. Bobbies, flics y policías: Una aproximación comparada al estudio de la seguridad ciudadana. Mimeo

Sandoval, Luis. (2001). Prevención Local de la Delincuencia en Santiago de Chile. En Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur , editores Hugo Frühling y Azun Candina, Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo, pp., 57-83.

Uildriks, Niels y Nelia Tello. 2006. Mexican Police and Human Rights. Past approaches, policing in crisis and viable alternatives. Mimeo

Ungar, Mark. 2004. "La mano dura: Current Dilemmas in Latin American Police Reform". Mimeo.

Velázquez, E. 2005. Alianzas público-privadas en la política de seguridad ciudadana en Bogotá.

POLICÍA COMUNITARIA: REFLEXIONES SOBRE UN CUARTO DE SIGLO DE APLICACIÓN DEL MODELO Y SUS PERSPECTIVAS EN AMÉRICA LATINA

José María Rico
Canadá

Introducción

Desde su aparición en los Estados Unidos a finales de los años 70, el modelo de policía comunitaria ha sido casi de inmediato ampliamente aceptado en la mayoría de los países desarrollados. Esta transformación no constituye una novedad en la historia del sistema penal del mundo occidental, que ha conocido cambios significativos desde el siglo XVIII, esencialmente originados por la influencia de las diversas escuelas de pensamiento en el sector. Tales han sido los casos de la aceptación del principio de legalidad de los delitos y de las penas, la abolición de la tortura y la crueldad de las sanciones, la consideración de la personalidad del infractor para determinar su responsabilidad e imponerle una medida adecuada, la individualización de la pena, o la introducción de nuevos esquemas (por ejemplo, la libertad condicional, el sistema de prueba, las alternativas a la pena privativa de libertad, la rehabilitación del infractor). En América Latina, el nuevo modelo comienza a aplicarse a mediados de la década de los 90 en algunos países del Cono Sur.

Aunque sus evaluaciones han sido generalmente positivas (sobre todo las procedentes de la policía), también han dado lugar a serias críticas en su planteamiento y ejecución.

Con este ensayo se pretende hacer un balance de un cuarto de siglo de aplicación del modelo (unos diez años en América Latina) centrado en su origen y características, las facilidades/dificultades de implantación y sus resultados.[22]

¿Por qué surge y se adopta el modelo?

Existen causas comunes que han justificado la adopción del nuevo modelo policial en los países desarrollados y en América Latina. En general, se señala el incremento de la criminalidad (sobre todo violenta) y del sentimiento de inseguridad, y la creciente insatisfacción ciudadana frente a la intervención oficial estatal.

En los primeros, sin embargo, se debe destacar la influencia de los resultados de numerosas investigaciones sobre los postulados y el funcionamiento del sistema penal, que no solamente

han mostrado el escaso éxito de los métodos tradicionales de control y prevención del delito (por ejemplo, el valor intimidante de la ley penal, la intervención policial, la sanción judicial, la re-socialización del infractor condenado), sino que también han permitido un mejor conocimiento de los factores de riesgo asociados a la delincuencia.

En los Estados Unidos, el modelo surge como consecuencia de dos importantes hechos. El primero de ellos fue el escaso éxito del modelo policial "profesional", ampliamente desarrollado en la década de los 50 para abordar el fenómeno de la delincuencia y las minorías étnicas; basado en un amplio recurso a la patrulla motorizada equipada con un material altamente sofisticado conectado a centros de comunicaciones, tal modelo, no sólo fue incapaz de alcanzar los objetivos previstos (reducción de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad, mayor rapidez de la respuesta a las llamadas de los ciudadanos, incremento de los índices de solución de los delitos denunciados y de los arrestos), sino que fue la principal causa del distanciamiento entre la policía y la comunidad. El segundo, el incremento de los hechos de violencia durante la década de los 80, la venta y consumo de drogas, los llamados "delitos en la calle" y los actos de incivilidad (*disorders*).

A estos hechos conviene añadir cierta práctica consistente en proceder a cambios -a menudo drásticos- para resolver situaciones problemáticas; así ha ocurrido en numerosos estados que han suprimido los clásicos sistemas de libertad condicional y prueba y los centros penales para el tratamiento de enfermos mentales presuntos autores de delitos, no solamente por el escaso éxito de estas medidas, sino también por una creciente tendencia a políticas "de mano dura".

En Canadá y la Unión Europea, el nuevo modelo debía servir, en principio, para una intervención satisfactoria con respecto a la "pequeña" y "mediana" delincuencia, siendo completado con nuevos enfoques en materia preventiva y la incorporación de la comunidad local en el diseño y aplicación de políticas públicas en el campo, pero rechazando otras reformas más radicales en materia penal.

En América Latina, el proceso de democratización de sus principales instituciones, iniciado a finales de los años 70, se tradujo en reformas radicales de la policía justificadas por la necesidad de proceder a una importante ruptura con una tradición que remontaba a la época colonial: carácter esencialmente represivo y orientado al mantenimiento del orden de los servicios policiales; dependencia de las autoridades políticas y, sobre todo, de las fuerzas armadas; intervenciones violentas en los conflictos sociales; represiones de gran dureza contra determinados grupos (opositores políticos, campesinos, sindicalistas, estudiantes), especialmente en el marco de la doctrina de la "seguridad nacional" prevaleciente durante las décadas de los 60 y los 70. En el marco de tales reformas (algunas de ellas preconizadas por los Acuerdos de Paz que en El Salvador y Guatemala pusieron término a largos y cruentos conflictos armados internos), que enfatizan en el carácter civil, apolítico y profesional de la institución, así como en la necesidad de propiciar un mayor y mejor contacto con la sociedad civil y suprimir los abusos y las prácticas corruptas, tienen lugar las primeras experiencias destinadas a introducir el modelo de policía comunitaria.

Con respecto a las causas de tal introducción, conviene señalar sin embargo, como sigue ocurriendo en otros sectores del sistema penal, la criticable costumbre de "copiar" modelos foráneos sin un cabal conocimiento de sus presupuestos básicos, las evaluaciones de que han sido objeto en los países donde se aplican y las condiciones de factibilidad en aquellos que

están dispuestos a adoptarlos. Con la "importación" de modelos inspirados en las experiencias exitosas llevadas a cabo en numerosos países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Europa, etcétera) se está postulando que, con las debidas adaptaciones a las características propias de la región, su aplicación podría realizarse sin mayores problemas.

Sin embargo, los países antes mencionados presentan importantes características que los distinguen de los latinoamericanos; por ejemplo, datos estadísticos sobre criminalidad relativamente fiables, servicios policiales profesionales y bien pagados, una ventajosa situación socioeconómica. Es particularmente preocupante la referencia generalizada al modelo de la ciudad de Nueva York, basado desde hace unos diez años en una política de "cero tolerancia".

¿Existe un modelo ideal de policía comunitaria?

Para responder a esta interrogante, conviene describir previamente los principales objetivos y características del nuevo modelo.

Objetivos y Características

El objetivo general de la policía comunitaria es mejorar la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad social.

Sus principales objetivos específicos:

- Identificar los problemas de la comunidad, en particular en materia de criminalidad y orden público, y propiciar soluciones sostenibles a los mismos;
- disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad frente a ellas de la ciudadanía;
- incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial;
- favorecer la participación activa de la comunidad en la "producción" de seguridad;
- contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana;
- valorizar al personal policial;
- mejorar los mecanismos de control (internos, externos) sobre la actuación policial; y
- ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

Sus características más significativas son:

- Cambios en la organización policial, que se traducen sobre todo en el énfasis acordado a la descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y la patrulla (a pie, en bicicleta o en moto) del barrio;
- la ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones de prevención y control de la criminalidad y al mantenimiento del orden, sino que abarca la resolución de otros problemas de la comunidad;

- la selección y capacitación del personal policial;
- una intervención proactiva más que reactiva;
- un mayor acercamiento a la comunidad, para dar una respuesta personalizada a sus miembros;
- una amplia y activa participación de la comunidad en la identificación y resolución de sus principales problemas (incluyendo la criminalidad);
- el establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general; y
- la obligación de rendir cuentas (a las autoridades, a la comunidad).

¿En qué se distingue el nuevo modelo de los tradicionales?

Teniendo en cuenta lo que acaba de exponerse y recurriendo a la historia de la institución policial en diferentes contextos geográficos, culturales y jurídicos, pareciera en primer lugar que los grandes lineamientos del nuevo modelo representan la actualización de viejas ideas y prácticas.

Recuérdense, por ejemplo, las reglas sobre la policía elaboradas en Inglaterra en 1829 por Sir Robert Peel, que podrían resumirse en los siguientes enunciados:

- La prevención del delito y las alteraciones del orden público deben tener prioridad sobre la represión y la severidad de las penas;
- la comunidad debe aprobar las intervenciones y el comportamiento de la policía si ésta quiere desempeñar adecuadamente sus funciones para ganar y conservar el respeto y la colaboración del público;
- la aprobación del público debe ganarse y mantenerse mediante la aplicación absolutamente imparcial de la ley, una total independencia de la política y la prestación de sus servicios a todos los ciudadanos, sin considerar su nivel económico o su posición social;
- es necesario mantener con el público relaciones que reflejen la tradición histórica según la cual la policía es el público y el público la policía, ya que los agentes sólo son miembros del público pagados para ocuparse a tiempo completo y en beneficio de la comunidad de las tareas que les son encomendadas.

Asimismo debe recordarse la existencia desde la época colonial en algunos países latinoamericanos -y hasta la organización de los primeros servicios de policía- de grupos organizados que desempeñaban funciones de vigilancia. Tales fueron, en Colombia, las Juntas de Policía, dependientes de los Cabildos y Concejos Municipales, creadas en 1791 con la finalidad de detener a los infractores y ponerlos a disposición de la Audiencia; en Ecuador, los servicios de "rondas" (patrullas armadas que recorrían las calles de ciudades y pueblos después del toque de queda), un servicio especial ("rondines"), remunerado con las propinas del vecindario, a cargo de indi-

viduos de muy baja clase social (en general, miembros de la servidumbre del corregidor o de algunos grandes señores), y las Guardias de Propiedades, conformadas por los vecinos más respetables, que efectuaban durante la noche rondas *ad honorem* en sus respectivos barrios; en Guatemala, un servicio, aún vigente en algunas pequeñas comunidades, llevado a cabo en forma rotativa y obligatoria por los jóvenes de la localidad, bajo la administración del Concejo Municipal, interviniendo las milicias ciudadanas, radicadas normalmente en la capital del departamento, en casos de guerra o tumultos; y, en Uruguay, la creación en 1830 de un Servicio de Serenos.

Conviene finalmente señalar que las llamadas "funciones sociales" o de asistencia, que suelen corresponder a la múltiple y variada gama de situaciones en que la comunidad solicita la actuación de la policía (visitas a escuelas con fines informativos, transporte de enfermos y heridos, custodia de menores abandonados, intervención en conflictos familiares o disputas entre vecinos, protección de ciertos edificios, etcétera), han representado siempre y en todos los países un porcentaje importante de la actividad policial (más de un 75%).[23] Una de las principales características del nuevo modelo es que dichas funciones, no sólo quedan formalizadas, sino que constituyen un eje de acción prioritario.

¿Ha sido fácil la aplicación del nuevo modelo?

En América Latina, la introducción a mediados de la década de los 90 del nuevo modelo comenzó a hacerse sin que se consolidaran los resultados de importantes reformas de la institución policial, iniciadas a principios de los años 80. En esa época, aún subsistían serios problemas en los servicios policiales de numerosos países del continente, entre ellos:

- Como consecuencia de una larga tradición, una fuerte dependencia de la política (la policía responde más a las necesidades y demandas de los gobiernos y ciertos grupos sociales particularmente poderosos que a las procedentes de la ciudadanía) y la doctrina militar (causa de la aún existente ambigüedad de la función policial);

- pese a numerosos y meritorios esfuerzos por transformar a la policía en una institución de índole civil, cierto retorno a su militarización (patrullajes conjuntos policía-ejército, retorno de mandos militares a la dirección del organismo);

- escasa capacidad de adaptación a los cambios experimentados en un entorno social desfavorable (en lo político, económico y social);

- además de una débil cultura democrática en lo social y político, los obstáculos que en el proceso de transición democrática aún enfrentan numerosos países de la región;

- ausencia o serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información, gestión, planificación y evaluación, aspectos indispensables para la toma y aplicación de decisiones racionales y eficientes en el sector;

- persistencia de esquemas centralizadores y estrictamente jerarquizados, lo que, además de mantener estructuras policiales de corte militar, da lugar a la poca comunicación entre los mandos y la base;

- deficiencias en la formación del personal policial, soliendo estar además tal capacitación centrada en un aprendizaje más teórico que práctico;

- ausencia en algunos países de una verdadera carrera policial, lo que impide entre otras cosas la estabilidad en el cargo, la regulación y eficaz aplicación de criterios de selección, promoción y remoción del personal en base a méritos, y la profesionalización de la policía;

- escasa representación de la mujer y de la población indígena (en los países con porcentajes considerables de la misma);

- carencia de recursos financieros, materiales y tecnológicos adecuados para un desempeño eficiente de las funciones policiales;

- bajos sueldos y difíciles condiciones de trabajo;

- fuerte influencia de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, que en diversos países está dando como resultado la re-militarización de las fuerzas policiales;

- deficiencias en cuanto al régimen disciplinario (que impiden la visibilidad de los problemas internos de la institución) y los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial;

- ausencia generalizada de mecanismos transparentes de rendición de cuentas y acceso a la información;

- falta de coordinación -o coordinación insuficiente-, tanto entre los servicios policiales, como entre estos y otros componentes del sistema penal (en especial el Ministerio Público y los tribunales);

- tendencias represivas de altos porcentajes de la población en numerosos países (que se manifiestan mediante demandas de mayores poderes a la policía o de sanciones más severas, o la aplicación de una justicia "de mano propia");

- percepción negativa sobre el desempeño policial contra la delincuencia y, en general, falta de credibilidad en la policía, que dificulta sus relaciones con la comunidad;

- persistencia en los servicios policiales de numerosos países de la región de corrupción, prácticas represivas y graves violaciones de los derechos humanos;

- la ya citada costumbre de adoptar modelos foráneos sin tomar en cuenta ni las evaluaciones hechas en los países que los aplican ni las realidades y expectativas de los que parecen dispuestos a adoptarlos;

- proliferación incontrolada de servicios privados de seguridad; y

- ausencia de políticas públicas integrales en el sector.

Pese a no haber eliminado completamente los problemas de sus servicios policiales, los casos de Chile y Colombia constituyen una excepción. En Chile, no sólo Carabineros es uno de los pocos cuerpos policiales con una imagen pública bastante positiva y un gran prestigio en el continente, sino que, desde el reciente retorno a la democracia, los diversos gobiernos han mostrado convergencia y continuidad en las políticas de seguridad ciudadana. En Colombia, la Policía Nacional ha sido objeto desde 1993 de una profunda reforma impulsada por el Gobierno y la propia institución, bien aceptada por la ciudadanía.

Sin embargo, como se verá más adelante, en otros países el nuevo modelo ha sido impulsado por consideraciones de índole coyuntural y oportunista que, en numerosos casos, han desvirtuado sus características esenciales.

En forma más específica, la aplicación del nuevo modelo se ha enfrentado con tres categorías de problemas: un adecuado planteamiento teórico-conceptual, su combinación con nuevos enfoques en materia de prevención del delito y ciertas dificultades en su implementación efectiva.

Problemas teórico-conceptuales

Un problema general y previo del nuevo enfoque policial se refiere a la terminología utilizada, diversa pero con propósitos similares: "policía comunitaria" en Estados Unidos, "policía de proximidad" en algunos países europeos, "policía de barrio" en Quebec (Canadá). En el país que dio origen a este modelo, el término community policing ha sido usado para referirse a una variada serie de iniciativas y prácticas orientadas a la modernización de la policía, sobre todo para que ésta pudiera responder adecuadamente a las cada vez más numerosas y variadas demandas de los ciudadanos. Aunque el proyecto suscitó una nueva sensación de entusiasmo y optimismo, así como una ola de apoyo popular, no se tuvieron en cuenta sin embargo, en este primer momento de euforia, las dificultades con que el nuevo modelo se enfrentaría, al dar la impresión de ser capaz de aportar soluciones instantáneas y eficaces al problema de la criminalidad, sin considerar el contenido del término utilizado y el entorno de su aplicación concreta.

Una primera dificultad tiene que ver con la reorganización policial y la puesta en práctica de actividades mucho más numerosas que las llevadas a cabo tradicionalmente. En los Estados Unidos, la popularidad del término community policing hizo que se le utilizara para todas las innovaciones en el actuar policial, desde las más elementales (mejorar las relaciones con la comunidad mediante reuniones periódicas conjuntas o patrullas a pie) hasta otras más complejas y sofisticadas (descentralización operativa, diseño de actividades conjuntas de vigilancia, capacitación a los ciudadanos sobre la manera de hacer uso de la legislación vigente). En otros países se considera además que la mediación -aceptada en el resto del sistema penal- representa para la policía uno de los instrumentos más útiles para la resolución de numerosos problemas que está llamada a tratar.

Al ampliar de esta manera su mandato, se está olvidando que la policía -limitada además por sus efectivos, equipo y presupuesto-, no sólo es incapaz de darle una respuesta adecuada a las numerosas demandas sociales para cuya solución se la solicita -en especial, una acción eficiente que consiga reducir la delincuencia, debido al carácter complejo de un fenómeno en que inciden numerosos factores (individuales, sociales) que lo originan-, sino que puede contribuir al aumento

de las expectativas ciudadanas sobre un papel en la sociedad que ese organismo nunca podrá satisfacer plenamente.

Otra se refiere al término "seguridad ciudadana", razón de ser de cualquier servicio policial. Después de haber barajado los diversos conceptos utilizados en este ámbito (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana), algunos especialistas han sugerido reemplazar el término "seguridad ciudadana" por otros más abarcadores y capaces de superarlo. En este sentido, se han propuesto otros conceptos, tales como el de "seguridad de los habitantes" (lo que permitiría incorporar, no solo a los ciudadanos de un país, sino a todas las personas sin excepción: menores, inmigrantes indocumentados, refugiados, turistas) o el de "desarrollo humano sostenible" (que incluiría, además de la garantía de no ser víctima de un delito, la de poder vivir en un Estado de derecho y disponer de niveles razonables de bienestar en los campos de la salud, la educación, el ingreso, la vivienda, etc.).

Para justificar el primer cambio terminológico se han invocado dos razones: la necesidad de no excluir de la protección social contra el delito a ningún ciudadano y los malos antecedentes que el término "seguridad ciudadana" aún tiene en América Latina. Debe señalarse, sin embargo, que: a) se trata de un concepto ampliamente aceptado en la literatura internacional; b) incluye a todas las personas que residen en un país determinado; y c) el indicado temor a un pasado relativamente reciente ha sido superado felizmente. En cuanto al segundo cambio conceptual, la aceptación de términos tan amplios supondría una pérdida de sustancia del tema (problema que se plantea, no sólo con respecto a la incorporación de numerosas cuestiones sociales a la criminal, sino incluso con el tratamiento de otras formas de delincuencia, tales como las infracciones ambientales o la violencia doméstica), una importante ruptura con procesos conocidos y aún no resueltos en forma satisfactoria -con el consiguiente peligro de adentrarse en un terreno plagado de incógnitas- y pretender resolver serios problemas humanos y sociales en forma puramente retórica o simbólica.

Combinación con nuevos enfoques en materia de prevención

Como ya se ha señalado, numerosas investigaciones han mostrado, tanto los límites de la tradicional respuesta estatal oficial (represiva, disuasiva, preventiva) ante el fenómeno criminal, como la insatisfacción de los ciudadanos con respecto a ella. Para superar esta situación, en materia preventiva se está enfatizando desde hace años en el recurso a enfoques más novedosos y prometedores, que distinguen entre prevención "situacional" y "social".

Se entiende por prevención "situacional" el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo. Este enfoque se aplica sobre todo en los Estados Unidos, Canadá de lengua inglesa y algunos países europeos (Reino Unido, Países Bajos y Alemania).

En cuanto a la prevención "social", se trata de intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a suprimir o atenuar su propensión criminal. Este enfoque se basa en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la

existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, papel de los medios de comunicación, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etcétera) y sus resultados, aunque sólo se pueden apreciar en el mediano y largo plazo, ofrecen perspectivas más sólidas y duraderas. El Canadá francés y diversos países europeos (Francia y España, así como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana) suelen privilegiarlo.

Se trata sin embargo de modelos ideales, por lo que su aplicación real puede ser fuente de problemas, entre ellos una movilización general sobre todo en las comunidades y barrios menos expuestos a la delincuencia en el caso de la prevención "situacional" (contribuyendo de esta manera a una separación más rígida entre zonas seguras y zonas con problemas) y, en el de la prevención "social", el riesgo de convertirse en una fórmula banal de la que se espera el financiamiento de actividades de animación sociocultural posiblemente desprovistas de cualquier impacto observable sobre la delincuencia y los actos de incivilidad. Por ello se preconiza una utilización combinada de ambos modelos, aunque en la práctica se observa, como acaba de verse, que estos dos enfoques reciben una atención diferente según los países.

En relación con el nuevo modelo policial, una de las principales dificultades es la adopción y cumplimiento efectivo de un enfoque integral en sus políticas de intervención que tenga en cuenta estos recientes enfoques en materia preventiva. Conviene, además, subrayar que, si bien las actividades preventivas de la policía pueden ser de gran utilidad para la sociedad, también pueden ser la causa de serios peligros para un Estado de derecho cuando, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales y colectivas, aplicando sin discernimiento o en forma arbitraria las numerosas normas que proliferan en las sociedades contemporáneas; en este sentido, la prevención de tipo comunitario no debe nunca servir de pretexto a una ampliación indebida de los mecanismos de control ya existentes. Hay que reconocer, sin embargo, que la tarea consiste en conseguir un equilibrio satisfactorio entre las necesidades sociales de libertad y seguridad no se caracteriza precisamente por su facilidad.

Dificultades específicas en la aplicación del nuevo modelo

De acuerdo con las antes mencionadas características de los nuevos enfoques en materia policial y preventiva, las intervenciones destinadas a enfrentar el problema de la criminalidad y la seguridad ciudadana deben incorporar actores sólo previstos de manera difusa para tal tarea (en particular la sociedad civil), tener en cuenta la necesidad de crear asociaciones o coaliciones entre ellos con un fuerte liderazgo y asegurar el carácter conjunto y coordinado de las acciones a emprender, que generalmente deben aplicarse en el plano local.

a. Liderazgo

En la mayoría de los países industrializados, los programas elaborados y aplicados en el marco del nuevo modelo son generalmente liderados por la policía y enfatizan en la acción policial, teniendo como principales objetivos reformar la institución y mejorar su imagen; tales son los casos de los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Sin embargo, ante la ausencia de políticas públicas nacionales en la materia y la necesidad de incorporar a la comunidad en tareas preventivas y coordinar los esfuerzos de las numerosas y diversas instituciones involucradas en el sector, se han creado en la mayoría de estos países Consejos Nacionales de Prevención

para llevar a cabo estas funciones. Su creación ha supuesto un adelanto considerable, especialmente por la posibilidad que ofrecen de disponer de un organismo que determine las políticas a seguir en el plano nacional, evitando las posibles incoherencias de las acciones emprendidas a otros niveles territoriales.

En casi todos los países latinoamericanos las modalidades de aplicación del nuevo modelo también suelen ser lideradas por la policía o el ministerio del que depende esta institución; así ocurre en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú. El mayor inconveniente de esta preponderancia lo constituye la tradición militarista -aún persistente- de los servicios policiales de numerosos países de la región, contraria a los principios básicos de dicho modelo.

b. Estructura organizativa

En el plano organizativo, el nuevo modelo policial ha sido objeto de serias críticas, entre ellas las siguientes:

- una difícil adaptación de las estructuras policiales (descentralización y delegación de autoridad, retorno a la patrulla a pie);
- reticencias de mandos y agentes;
- la percepción de los agentes de un mandato ampliado aunque con límites al ejercicio de su poder discrecional;
- la amenaza que para la autonomía de la policía puede resultar de presiones políticas y/o sociales;
- recursos limitados o "congelados"; y
- capacitación especializada ausente o deficiente.

La descentralización policial operativa implica que la compilación de la información suministrada por quienes están en contacto directo con la comunidad y muchas de las decisiones importantes se tomarán en los niveles jerárquicos más bajos, estableciéndose de esta manera una relación a la vez más eficiente y democrática entre todos los miembros de la institución. Lo anterior supondría además una mejora considerable del ambiente de trabajo, eliminando -o reduciendo- la percepción que suelen tener los simples agentes de que su mayor problema no es la complejidad de su trabajo sino la relación con sus superiores jerárquicos.

Un segundo tema relacionado con la descentralización policial es su ámbito de actuación; si éste se limita al municipio, cabe plantearse la cuestión de su importancia en términos de territoriales y demográficos, ya que únicamente las ciudades grandes y medianas suelen tener, además de los problemas que justifican una intervención policial, los recursos (humanos, materiales, financieros) necesarios para encararlos en forma eficiente.

Los nuevos modelos plantean además otras cuestiones importantes. Unas se refieren a la dirección policial: autonomía respecto de las autoridades políticas de que depende, a menudo guiado por consideraciones de oportunismo; necesidad, ante todo de manifestar un claro

compromiso con las reformas a emprender y, posteriormente, de ejercer un fuerte liderazgo para impulsarlas, creando un clima propicio al cambio. Otras, a la importancia de implicar en éste a todos los niveles de la organización policial, (lo que no se consigue mediante la simple creación de un departamento *ad hoc* encargado de las relaciones de la policía con la comunidad), de promover una visión de conjunto del nuevo modelo y de asegurar la formación sobre el mismo de todos los niveles policiales.

c. Asociaciones con otros organismos

Como ya se ha indicado -y teniendo en cuenta que la policía no puede resolver sola los numerosos y complejos problemas de criminalidad e inseguridad que aquejan a los ciudadanos-, un trabajo conjunto y coordinado con otros organismos públicos y privados constituye una de las características esenciales del nuevo modelo policial.

¿Cómo establecer entonces mecanismos de asociación con otras instituciones involucradas en la resolución de las demandas sociales hechas a la policía? Aunque la respuesta a esta interrogante no sea fácil -los especialistas coinciden en cuanto a la inexistencia de un modelo ideal-, se reconocen generalmente las ventajas de tal asociación: acceso a una información más amplia, perspectiva global del volumen y naturaleza de los problemas a resolver, incremento de la gama de posibles soluciones a los mismos, mayor sostenibilidad a largo plazo de los programas adoptados y reparto de costos.

La aplicación eficiente de una política de asociación implica, sin embargo, su aceptación real por todos los organismos interesados, una comunicación permanente entre sus representantes, el reconocimiento de la posibilidad de encontrar resistencias y la necesidad de llegar a compromisos para superarlas, la identificación de las fuerzas y debilidades de los asociados (aprovechando sobre todo sus fortalezas), la concentración en el enfoque "resolución de problemas", el sentimiento de que todos están contribuyendo a un esfuerzo colectivo y la designación de un coordinador general. Para los servicios policiales, los principales desafíos son: renunciar a su papel de único organismo competente con respecto a los problemas de criminalidad e inseguridad, poner en tela de juicio sus tradicionales estructura y prácticas reactivas, compartir responsabilidades y recursos, tener que rendir cuentas ante otros y trabajar con organismos que a veces tienen filosofías diferentes.

En América Latina, la consecución de una acción conjunta y coordinada entre las instituciones involucradas en la problemática se enfrenta a serias dificultades, a menudo ocasionadas por la ausencia de consenso entre ellas, debido a su vez por cierto afán de protagonismo, sobre todo político.

d. Participación de la comunidad

La participación más prometedora de la comunidad está teniendo lugar en el marco de las experiencias llevadas a cabo para introducir nuevos enfoques relacionados con la prevención del delito en el marco del nuevo modelo policial. Tal participación puede tener un fuerte impacto en su aplicación: impacto económico, en la medida en que la comunidad pueda asumir -o compartir- algunos de los costos de la aplicación de determinadas medidas preventivas; impacto social, al mejorar el grado de satisfacción de la población con respecto a la intervención policial y la imagen de la institución.

La idea de la participación de la comunidad en la prevención del delito ha encontrado desde el principio una acogida más favorable en la policía que en la comunidad. Se trata de una reacción perfectamente comprensible. La policía sabe en efecto -y la investigación lo confirma- que los ciudadanos no suelen denunciar numerosos delitos de los que son víctimas o testigos, que el porcentaje de solución de las infracciones conocidas es bastante bajo y que, pese a las patrullas y demás actividades supuestamente preventivas, no se logra reducir la criminalidad de manera significativa.

Ante una situación parecida, el recurso a la colectividad puede constituir para la policía una operación sumamente rentable en la medida en que, mediante él, le es posible, tanto esforzarse en solucionar un problema social importante como eludir o diluir responsabilidades o disimular su ineficacia.

Una participación activa de la comunidad en el trabajo de la policía se enfrenta a numerosos problemas y dificultades: población heterogénea, apática y desordenada, desconocimiento de las prácticas policiales, temor a represalias (sobre todo en barrios desfavorecidos o dominados por la criminalidad organizada), tendencia a depender de la intervención policial para la resolución de todos sus problemas, necesidades y demandas imprecisas y divergentes.

Pese a una amplia y rica experiencia en participación comunitaria y desarrollo local, son escasos los países latinoamericanos que han conseguido elaborar y aplicar acciones convincentes y duraderas con respecto a los problemas de criminalidad e inseguridad ciudadana. Las tentativas hechas en la región para organizar a la comunidad con la finalidad de enfrentarlos, o bien merecen ser criticadas por las razones que las motivaron, o bien se han enfrentado con numerosas dificultades en el curso de su aplicación.

Con respecto al primer punto, las experiencias llevadas a cabo en algunos países se deben en general a diversas iniciativas de los ministerios u organismos involucrados, que hasta ahora parecen haber privilegiado soluciones de índole político e improvisadas, destinadas más a impresionar al electorado que a introducir soluciones adecuadas y sostenibles frente a los problemas antes indicados. Como ejemplo de ello puede mencionarse la frecuente constitución de comités de seguridad que, en numerosos casos, o bien tienen una vida efímera por razones de cansancio o temor de represalias, o bien están conformados por grupos pequeños que a veces defienden intereses particulares, o bien se prestan a intervenciones esencialmente represivas.

En cuanto a los problemas encontrados en su aplicación, pueden señalarse los siguientes:

- La identificación previa de los organismos, grupos y personas que podrían intervenir en las acciones previstas para encarar los problemas de delincuencia e inseguridad, su organización y coordinación, y su estabilidad;

- la naturaleza y el significado del papel, actualmente bastante precario y ambiguo, que la sociedad civil deba desempeñar en un sector novedoso, hasta hace poco reservado a la intervención de las diversas agencias que conforman el sistema penal;

- el posible incremento de las expectativas ciudadanas ante modelos considerados como panaceas, aptos para solucionar con facilidad y en un corto plazo problemas complejos;

- la falta de autonomía con respecto a la policía, que, como ya se ha indicado, suele liderar los programas en el sector; y

- el peligro de que la comunidad se transforme en un servicio más de vigilancia privada y represente una forma de control indeseable en una sociedad democrática.

e. Énfasis en lo local

También suele ser una importante característica de los nuevos enfoques en materia policial y de prevención del delito el énfasis acordado a lo local. Sin embargo, se trata de un concepto ni homogéneo ni explícito, ya que puede designar un nivel tanto gubernamental (el municipio) como de la vida cotidiana (el barrio, el vecindario); una comunidad social, étnica o cultural; u organismos, grupos o asociaciones de actores locales. Estas instituciones suelen presentar demandas a menudo contradictorias (por implicar intereses diversos) o desconocidas.

Al menos tres inconvenientes se presentan con respecto a este tema. En primer lugar, el hecho de que los nuevos enfoques se están aplicando esencialmente en las grandes zonas urbanas. Este énfasis se justifica por ciertas características de dichos lugares, tales como el creciente incremento de su población, la concentración en ellos de las formas más frecuentes e importantes de criminalidad y una mayor presencia de los organismos estatales involucrados en la problemática (sistema penal, otros sectores gubernamentales: educación, empleo, cultura, recreo, etcétera).

Lo anterior plantea el problema de la determinación de las zonas en donde los nuevos enfoques y modelos podrían aplicarse. En este sentido, las grandes urbes sólo se prestan en principio a una acción eficaz en la medida en que, para fines operativos, se dividan en territorios geográficos de extensión reducida (municipios, barrios, por ejemplo). Los municipios con poca criminalidad y densidad poblacional no deberían sin embargo ser excluidos de los posibles programas preventivos, debido al fenómeno previsible del desplazamiento de la criminalidad de otros con mayores índices de población y delincuencia que pudiera resultar de las acciones emprendidas para controlarla y prevenirla. Idénticas consideraciones deberían seguirse en cuanto a las zonas rurales, en las que no suele haber experiencias de este tipo.

Un segundo inconveniente es que, en vez de sustituir al sistema penal, los organismos o grupos procedentes de la sociedad civil se conviertan en una extensión del control estatal, sigan reproduciendo la selectividad propia del sistema de justicia penal, se limiten a funciones puramente simbólicas o se presten a la capitalización política de cierto consenso populista.

Finalmente, la movilización de la población que pudiera resultar de las acciones locales en materia de seguridad ciudadana pone en tela de juicio el tradicional monopolio del Estado en este campo y el eventual uso de la fuerza. Pese a la reciente tendencia a la constitución de un Estado "minimalista", la seguridad pública, junto con otros sectores de vital importancia para la vida en colectividad, debería seguir representando uno de los terrenos incontestados de la acción estatal.

Pese a estas observaciones críticas, numerosos especialistas en materia de prevención del delito reconocen actualmente que las comunidades locales deberían ser el foco central para las acciones a emprender en este campo.

f. Aplicación de los criterios que definen el modelo

Una última dificultad tiene que ver con los criterios -antes enumerados- que definen el modelo de policía comunitaria. Un rápido análisis de las experiencias llevadas a cabo en el sector muestra que, por no existir criterios unánimemente aceptados, su aplicación varía según los lugares (municipio, estado, país), recurriéndose generalmente a cierto número de ellos, aunque no siempre los mismos. Esta situación se da, tanto en los países desarrollados como en América Latina.

¿Cuáles han sido sus resultados?

Aunque hoy día se acepta en los países más avanzados que la evaluación constituye un componente obligado de cualquier programa de intervención policial, también se reconoce la existencia de serios problemas metodológicos para llevarla a cabo, especialmente en lo que respectan los indicadores a utilizar con tal finalidad. La dificultad es aún mayor en América Latina, donde los métodos empleados suelen limitarse al análisis de la evolución de las tasas de la criminalidad y las percepciones de los ciudadanos sobre la actuación policial.

Por ello, conviene exponer los principales problemas metodológicos indicados antes de proceder a un análisis más pormenorizado de los resultados esperados más significativos, enfatizándose en la situación en América Latina.

Problemas metodológicos

Durante bastante tiempo, el tema de la eficacia policial ha estado relacionado con las tradicionales funciones asignadas al servicio (mantenimiento del orden, prevención y represión de la criminalidad) y las actuaciones más valoradas de sus miembros (intervención rápida, detenciones numerosas en vez de resolución amistosa de conflictos, comportamiento más bien "duro" que "blando"). Sin embargo, también se era consciente de la complejidad del trabajo policial, la mayoría de cuyas intervenciones no se refieren al fenómeno delictivo.

Más recientemente, el tema se plantea en función de nuevas maneras de encarar los servicios policiales, generalmente inspirados en la evolución de su entorno social. Es así cómo hoy día se suele trasladar al terreno policial la experiencia empresarial (sobre todo en los servicios policiales de cierta envergadura es indispensable la introducción de mecanismos en materia de administración, gestión, manejo de recursos -humanos, materiales, financieros- y evaluación).

Es así también cómo, en sociedades cada vez más sensibles al respeto de ciertos valores (igualdad, derechos humanos, por ejemplo) y la participación de la comunidad en los diversos aspectos de su organización y funcionamiento, se han imaginado nuevos modelos policiales que imponen el mantenimiento de buenas relaciones con la población, el fortalecimiento de sistemas de control sobre la intervención policial y la obligación de rendir cuentas al "cliente" de los resultados obtenidos por el servicio público que representa la policía.

Es así finalmente cómo la policía contemporánea debe preocuparse del problema del sentimiento de inseguridad, cuya principal causa suele atribuirse al incremento de la criminalidad y la ineficiente intervención de los organismos estatales encargados de su resolución.

La evaluación de la eficacia policial plantea pues importantes problemas metodológicos relacionados con los indicadores que con esta finalidad puedan ser utilizados.

En primer lugar, la necesidad de distinguir entre eficacia -o efectividad- (grado en que se alcanzan ciertos objetivos previamente establecidos) y eficiencia (capacidad de lograr tales objetivos con el mínimo costo posible); en materia policial, se suele recurrir a la primera modalidad, debiendo tenerse en cuenta además los medios puestos a la disposición del servicio y el contexto en que éste trabaja. También deben diferenciarse los diversos niveles en que la evaluación puede llevarse a cabo: el desempeño individual de cada policía (de interés para promociones, destinos y sanciones), la calidad del conjunto del servicio policial y el impacto de nuevos programas (por ejemplo, las experiencias de patrullaje preventivo, sobre todo las efectuadas en el marco del reciente modelo de "policía de proximidad").

Finalmente, la evaluación puede referirse, tanto a los resultados de determinadas actividades (evaluación de impacto) como a la manera de conseguirlos (evaluación de procesos).

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que a menudo los resultados obtenidos mediante la actividad policial son de difícil medida. En lo relacionado con la criminalidad, por la existencia de la "cifra negra", las deficiencias en los sistemas de captación de datos estadísticos y el escaso número de denuncias hechas a la policía sobre la comisión de un delito. En cuanto a las funciones policiales, por su variedad (prevención mediante el patrullaje, represión gracias a la investigación criminal, control del tráfico, prestación de numerosos servicios a la comunidad); en general, los resultados obtenidos por la intervención policial -sobre todo en materia de prevención- son a menudo "invisibles" y consisten en que ciertos hechos "no ocurran".

A este respecto, deben distinguirse los indicadores que pueden medir lo que la policía hace realmente (arrestos efectuados, bienes incautados o delitos investigados esclarecidos; patrullas activas en un lugar y momento dados), y los que pueden evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a ella (por ejemplo, la reducción de la delincuencia en un porcentaje determinado).

Si se tiene en cuenta que la consecución de este último objetivo y que la meta final de cualquier servicio policial es garantizar la seguridad de los ciudadanos, resulta a la vez imposible e injusto evaluar a la policía en función de un producto final que, en la mayoría de los casos, depende de factores que están fuera de su control (pobreza, desempleo, migraciones masivas, marginalidad, educación, familia, etcétera).

Profundizando el tema -aunque sin pretender su exposición exhaustiva-, merece indicarse que incluso el recurso a los tradicionales indicadores utilizados para medir la actividad policial presenta numerosas dificultades metodológicas que, de ser tomadas en consideración, pueden generar insatisfacción en la institución. Así, el incremento del número de arrestos puede deberse, tanto a un trabajo profesional más eficiente como simplemente a un aumento de la criminalidad, y el de la cantidad de droga decomisada, al crecimiento en la circulación de este producto.

De lo anteriormente expuesto se deducen al menos dos conclusiones: a) no hay una respuesta definitiva y satisfactoria para la superación de estas paradojas; y b) el ejercicio de las funciones policiales, aunque no consiga alcanzar los objetivos clásicos de la policía (prevención y control de la criminalidad), puede contribuir a la consecución de otros objetivos importantes tales

como hacer disminuir el sentimiento de inseguridad y mejorar la imagen de la institución y sus relaciones con la comunidad donde trabaja.

Por otra parte, tanto algunos de los objetivos del nuevo modelo como la reciente tendencia a buscar la "rentabilidad" de las medidas en el sector con los mismos criterios utilizados por la empresa privada también plantean serios problemas metodológicos, por ejemplo: ¿cómo medir la eficacia de la asociación policía-ciudadanos, la cohesión social de una comunidad, la mejora de la calidad de vida de sus miembros? ¿Cómo determinarla con respecto a ciertos valores colectivos tales con "el bien público"?

La investigación muestra además que el modelo de "policía comunitaria":

- Aunque puede satisfacer otras necesidades de la comunidad, no es un método eficaz para el control del crimen (entre otras causas, por fenómenos tales como el desplazamiento de la criminalidad o la detención temporal de las actividades delictivas cuando se aplican mecanismos estrictos de control);

- es demasiado idealista (promete más al público de lo que la policía puede dar realmente);

- da lugar al llamado efecto de "halo" (el entusiasmo ocasionado por el nuevo modelo, que suele resultar en una evaluación positiva del trabajo policial, suele disminuir al cabo de cierto tiempo);

- hace referencia a la comunidad sin contenidos concretos (dificultad de conciliar las demandas procedentes de medios tan diferentes como los centros de las ciudades, las zonas residenciales o los barrios pobres);

- en cuanto a la política "tolerancia cero", de gran atractivo en varios países, la aplicación estricta de leyes y reglamentos sobreestima la capacidad de la policía al respecto (ningún servicio policial tiene la capacidad para mantenerla), corriéndose además el riesgo de una aplicación selectiva e incluso discriminatoria de la ley;

- finalmente, las acciones contra la criminalidad no están limitadas a la institución policial, lo que, en una perspectiva de trabajo conjunto, implica repensar las relaciones entre ésta, los demás componentes del sistema de justicia penal -en América Latina, objeto de serias críticas pero en proceso de reforma, las instituciones públicas y privadas involucradas en el tema y la comunidad.

Con respecto a América Latina, puede observarse lo siguiente:

- Sólo en algunos países se están realizando estudios serios sobre las experiencias de "policía de proximidad";

- las experiencias realizadas en diversos países del continente para introducir los nuevos modelos son novedosas, a veces con un buen planteamiento (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica), aunque parciales (en general, solo se han aplicado en algunos estados, provincias o ciudades del país) y a veces de corta duración e inconclusas (tales

son los casos de Argentina, Costa Rica y El Salvador, por razones político-electorales; Argentina y Brasil, por el retorno a intervenciones policiales "de mano dura"; y otros proyectos, por falta de fondos);

- en general, los objetivos y metodologías de tales programas son deficientes, debiendo señalarse sobre todo, salvo algunas excepciones (Brasil, Chile, Costa Rica), la ausencia de evaluaciones rigurosas y de seguimiento de los programas aplicados, lo que puede deberse al liderazgo policial antes citado y la renuencia de la policía en aceptar evaluaciones independientes.

Tampoco se han considerado:

- Las transformaciones sociales y tecnológicas, así como el reciente fenómeno de la globalización, y su impacto en la institución policial;

- el crecimiento constante e impresionante del número de empresas privadas de seguridad, que supuestamente presentan la ventaja de ofrecer sus servicios de vigilancia a un costo inferior al de la policía oficial, pero asimismo los peligros de niveles educativos y de capacitación más bajos y de sistemas de control menos rigurosos o -en algunos casos- totalmente ausentes;

- las dificultades para superar la contradicción entre nuevas legislaciones penales de tipo "garantista" y las tendencias represivas de la población, justificadas por el incremento de la criminalidad y la inseguridad, pero que representan un serio peligro para la democratización y la gobernabilidad de los países de la región;

- la determinación de los costos de las reformas y programas a aplicar;

- la viabilidad política y económica de las acciones a emprender, sobre todo en una región caracterizada por la inestabilidad política en numerosos países y, en algunos de ellos, un alto nivel de conflictividad e ingobernabilidad; y

- la necesidad de voluntad política que asegure la adopción del modelo seleccionado y su sostenibilidad.

¿Ha contribuido el modelo a hacer disminuir la delincuencia?

Las disminuciones de las tasas de criminalidad registradas desde hace más de una década en diversos países industrializados (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea) suelen ser atribuidas por sus servicios policiales a la aplicación del nuevo modelo. Sin embargo, diversos estudios recientes han mostrado la existencia de múltiples factores para explicarla; por ejemplo, con respecto a la conocida experiencia del Departamento de Policía de Nueva York, el recurso a diversos programas preventivos ya existentes, el incremento de los efectivos policiales, la adopción del sistema *Compstat* (red estadística computarizada con terminales en cada auto patrulla y conectada al centro de mando y control del cuartel general del servicio), la disminución de los jóvenes en edad de delinquir, un menor consumo de bebidas alcohólicas, la proliferación de objetos más asequibles y mejor vigilados, la utilización generalizada de tarjetas de crédito, pero sobre todo a la adopción de una política de "mano dura" o "cero tolerancia", de acuerdo

con la cual se ordenó que todos los policías del departamento hicieran cumplir, además de las leyes penales, la legislación civil y administrativa vigente (entre ellas, las faltas de civismo).

Para los servicios policiales, el indicador más frecuente de eficiencia es la disminución de la criminalidad, para cuya su medida se suelen utilizar las tasas de delitos por una proporción dada de la población (diez mil o cien mil habitantes).

Sin embargo, este indicador no debe considerarse como un instrumento idóneo de evaluación de la policía. En primer lugar porque, como ya se ha apuntado, los determinantes más importantes de la criminalidad están fuera del control policial. En segundo lugar, por el peligro que supone su utilización, ya que la policía puede, o bien atribuirse indebidamente el mérito de una disminución de las tasas de criminalidad, o bien pedir un incremento de sus efectivos y recursos cuando tales tasas aumentan. En tercer lugar, porque una mejora del servicio policial o de su imagen puede traducirse en un incremento de las denuncias hechas a la policía, lo que no implica necesariamente un aumento de la actividad delictiva. En cuarto lugar, por el poder discrecional de que dispone la policía para registrar oficialmente las denuncias de los ciudadanos, sobre todo con respecto a las infracciones de menor importancia. Finalmente, por el conocido fenómeno del desplazamiento de la criminalidad cuando un sector geográfico es objeto de una presencia policial más acentuada.

Merece, además, subrayarse la poca fiabilidad de los datos registrados relacionados con los actos de incivilidad que suelen cometerse en la comunidad (vandalismo, ruidos molestos, riñas callejeras, *grafitis*, etcétera).

En general, las experiencias sobre los nuevos enfoques y modelos (policial y de prevención del delito) no suelen tener una incidencia significativa sobre la criminalidad, sino más bien sobre la percepción de inseguridad y la imagen de la policía.

¿A desmilitarizar la policía?

El tema de la desmilitarización de la policía como un indicador del grado de su democratización es un problema complejo en la medida en que, por una parte, no se ha determinado en forma satisfactoria su significado y alcance y que, por otra parte, hay países europeos (Bélgica, España, Francia, Italia) cuya trayectoria democrática no puede ponerse en tela de juicio con servicios policiales adscritos a ministerios de defensa y presentando estructuras militares. Estas características no les han impedido adoptar el nuevo modelo policial "de proximidad".

Numerosos países latinoamericanos comparten estos rasgos de tipo estructural, que siguen subsistiendo aun después del advenimiento de sistemas democráticos y de las recientes reformas llevadas a cabo en diversos países del continente, de acuerdo con las cuales los servicios policiales han pasado -o están pasando- progresivamente a la autoridad civil. En la mayoría, la militarización se traduce en el hecho de que:

- Sus mandos pertenecen -o han pertenecido- a las fuerzas armadas;
- su estructura organizativa sigue siendo militarizada;
- como consecuencia de los acuerdos de paz (El Salvador, Guatemala) o de la intervención

estadounidense (Panamá, Haití), se ha incorporado a los servicios "depurados" gran parte del personal militar que antes formaban parte de la policía;

- siguen existiendo presiones para nombrar en los puestos de mando a personal militar (provincia de Buenos Aires, los países centroamericanos antes citados);
- muchos de los instructores de las academias o escuelas de policía proceden de los servicios reformados (Guatemala, Honduras, Panamá);
- en algunos países (especialmente en Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras), con el pretexto de un incremento de la delincuencia, se está recurriendo desde hace poco a las fuerzas armadas para completar la insuficiente actuación policial mediante la realización de patrullajes conjuntos;
- en otros (sobre todo los países andinos), es particularmente inquietante desde el inicio de la década de los 90 la fuerte influencia de los Estados Unidos en la militarización de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Como puede verse, por no haberse aún dilucidado completamente el tema de la separación de las funciones policiales y militares, siguen existiendo problemas que obstaculizan la adopción de un modelo de policía civilista y respetuoso de los derechos humanos. El proceso de reforma policial pasa por la resolución, tanto de esta confusión tradicional, como del proceso -aún no logrado completamente- de transición del autoritarismo a la democracia.

Existen, sin embargo, servicios policiales militarizados con una imagen positiva y gran influencia en el continente. Tales son los casos de Carabineros de Chile y la Policía Nacional colombiana.

¿A despolitizarla?

También el tema de la politización/ despolitización de la policía debe ser situado en su justa perspectiva, partiendo para ello de lo que pudiera denominarse la "esencia" de la función policial: asegurar el control social institucionalizado, o sea, ejecutar -incluso recurriendo a la fuerza- las decisiones tomadas por los representantes legítimos de una colectividad.

En este sentido, el hecho de que, por una parte, el sistema político está llamado a satisfacer las demandas de la sociedad y que, por otra parte, la policía debe responder, tanto a las necesidades específicas de la autoridad política como a las de la comunidad, muestra la ambivalencia de la función policial, que, según las circunstancias, puede encontrarse ante el dilema de privilegiar objetivos políticos o sociales. Aunque esta situación pueda servir para distinguir -en el pasado, en el presente- diversos modelos o tipologías policiales (autoritario, cuando se combinan fuertes motivaciones políticas y débil preocupación social; comunitaria, en el caso contrario), indica asimismo que la policía constituye una institución intermedia entre el sistema político y la sociedad. Lo anterior plantea el importante problema de la autonomía de la policía con respecto a ambas instancias.

En forma más concreta, las relaciones entre la policía y el sistema político se manifiestan por el hecho de que corresponde al Estado y sus organismos competentes establecer la política policial a seguir en una sociedad determinada durante un período dado. En este sector, ello

implica fundamentalmente la determinación del modelo a adoptar (sistema centralizado o descentralizado, un cuerpo policial único o varios servicios) y la orientación a dar a las actuaciones de la policía (por ejemplo, represión vs. prevención del delito. En sentido contrario, el rechazo de cualquier politización indebida que pueda significar la subordinación de un servicio público esencial a los intereses específicos de un partido político o de determinados grupos de presión.

El tema de la autonomía policial frente al sistema político es esencial en América Latina, sobre todo si se tiene en cuenta que en algunos países la militarización de las fuerzas policiales sirvió en el pasado para incrementar su grado de dependencia con respecto a los regímenes asimismo militares de turno. Es sorprendente que incluso un país de honda raigambre democrática como Costa Rica haya perpetuado en la Ley General de Policía de 1994 la tradicional práctica consistente en considerar todos los cargos públicos como "botín político"[24] y que solamente con la promulgación en marzo del 2001 de Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista se haya restringido considerablemente el número de servidores no cubiertos por el Estatuto Policial. En diversos países de la región se observa además, tanto la falta de voluntad política para una reforma integral del sector como la oposición de los jerarcas policiales ante los cambios emprendidos o por emprender. Sin embargo, las reformas llevadas a cabo en Chile, Colombia y Perú constituyen jalones orientados a fortalecer tal autonomía y, en Nicaragua, la conservación del control de la Policía Nacional por los sandinistas como consecuencia de los acuerdos de 1990 entre estos y el gobierno de Violeta Chamorro no supuso una orientación partidista de una institución que goza de una imagen pública de neutralidad política.

¿A profesionalizarla?

En América Latina, pese a las recientes reformas destinadas a la democratización y modernización de la policía, pocos son aún los países que han conseguido avances significativos en la vía de su profesionalización. Suele reconocerse que la principal causa de tal situación se debe a la tradición militarista en el sector, que ha derivado esfuerzos y recursos hacia una estructura y formación de este tipo. En general, los requisitos de ingreso y las modalidades de selección de candidatos suelen ser deficientes y los sueldos bastante bajos, se desconoce a menudo la estabilidad en el cargo, las condiciones de trabajo son precarias y no suele existir una verdadera carrera policial. También se observa la escasez de recursos materiales y tecnológicos, así como la ausencia de políticas nacionales en el sector y de mecanismos de coordinación, tanto entre los diversos niveles policiales como entre la policía y los demás organismos estatales encargados de la seguridad ciudadana.

Sin embargo, algunos países de la región han realizado en los últimos años esfuerzos meritorios destinados a conseguir una policía verdaderamente profesional. Como ejemplos, pueden citarse la mayoría de los países centroamericanos, cuyas leyes orgánicas suelen regular todo lo referente a ingreso al servicio, selección, ascensos, traslados, retiro, régimen salarial e incentivos profesionales, derechos y deberes, condiciones de trabajo, régimen disciplinario y despido, dedicando una parte importante de su articulado a estos temas.

No conocemos la existencia de estudios que muestren la incidencia del nuevo modelo policial sobre un mayor grado de profesionalización de la policía.

¿A hacerla más respetuosa de los derechos humanos?

Como ocurre con el problema de la desmilitarización de la policía, el tema que ahora se aborda no está necesariamente ligado a la adopción de un nuevo modelo policial sino a los procesos de democratización iniciados en América Latina desde finales de los años 70. En general, merece recordarse que la historia del continente se ha caracterizado por la alternancia entre regímenes autoritarios y democráticos, y que las experiencias con la democracia de la mayoría de los países del área han sido en general relativamente breves y no siempre felices. No se puede afirmar, por consiguiente, que haya habido en la historia de todos sus países una marcha automática e irrevocable hacia la democracia. Sin embargo, pese a esta fragilidad, existen signos alentadores en la búsqueda de este ideal de gobierno: a pesar de las crisis, no se ha producido en general un regreso al autoritarismo, los ciudadanos comienzan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes y la población diferencia cada vez más entre las distintas instituciones a la hora de identificar responsables. No parece haber pues malestar con la democracia, pero lo hay en la democracia.[25]

En materia policial, la aplicación de los indicadores elaborados por diversos organismos internacionales (PNUD y *Freedom House*) que permiten determinar su grado de democratización son el respeto de los derechos humanos, la eliminación de los aspectos más negativos de sus características militares, la representatividad en sus efectivos de diversas categorías sociales, la existencia de mecanismos de control, la necesidad de rendir cuentas de sus actuaciones y el hecho de estar al servicio de la colectividad (y no de gobiernos o grupos particulares). En este sentido -aunque con reticencias considerables-, algunos países (Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá) han decretado recientemente la desmilitarización de la policía, la destitución de algunos de sus mandos y numerosos agentes, su incorporación a instituciones civiles y su sometimiento al control de éstas.

Pese a estos avances, ha habido en los últimos años y en algunos países retrocesos considerables y preocupantes. Entre los más significativos, cierto retorno a la militarización con el establecimiento (sobre todo en Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala y Honduras) de patrullajes conjuntos policía-ejército justificados por el incremento de la criminalidad violenta y los escasos recursos policiales, la promulgación de leyes especiales o la reforma de los códigos penales para enfrentar el problema de las "maras" o las pandillas juveniles (especialmente en El Salvador y Honduras) y el recurso en todos los países a operativos policiales de "súper mano dura" que, no sólo están produciendo el previsible resultado del incremento de denuncias contra la policía por serias violaciones de los derechos humanos, sino que se oponen radicalmente a los principios básicos del modelo de "policía de proximidad".

Una de las soluciones más eficaces para evitar la trasgresión de los derechos fundamentales de los ciudadanos es la transparencia de las actuaciones policiales, uno de los rasgos esenciales de este modelo. La obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades es una exigencia de especial importancia en este sector, no solo porque, contrariamente a otros organismos estatales, la mayoría de las intervenciones de la policía se llevan a cabo ante los ojos de los ciudadanos, sino también por la amplitud y naturaleza de sus funciones, cuyos resultados esperados son, en general, una intervención eficiente en cuanto a la delincuencia, pero en el marco de un total respeto de las garantías fundamentales de los ciudadanos.

Sin embargo, en numerosos países de América Latina persiste el tradicional hábito de resistencia institucional ante el principio de transparencia. En Guatemala, por ejemplo, la Ley de la Policía Nacional Civil establece en sus principios básicos de actuación un "riguroso secreto profesional" sobre todas las informaciones conocidas u obtenidas por los policías en el desempeño de sus funciones (art. 12, numeral 5), incluso las tasas de la criminalidad son consideradas temas confidenciales, y el informe de la Minugua (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala) de agosto del 2000, en el que se describían importantes abusos policiales encubiertos por los superiores de los agentes implicados, fue calificado por las autoridades pertinentes de ataques injustificados a la soberanía nacional. Sin llegar a tales extremos, también se observa la ausencia de procesos adecuados para obtener información oficial de la policía: en la provincia argentina de Córdoba, no ha sido posible conseguir información sobre los criterios técnicos para la selección de los sectores donde se debían aplicar planes piloto, y en Chile, los códigos internos de disciplina tienen carácter "reservado", siendo además imposible evaluar en forma rigurosa los programas aplicados debido al carácter cerrado de la institución policial. En general, la policía suele enfatizar en la defensa de los intereses del Estado y el mantenimiento del orden más que en la protección de los derechos individuales y en los aspectos sociales de su función.

¿Existe continuidad en los programas emprendidos?

Aunque uno de los objetivos del nuevo modelo policial es propiciar soluciones sostenibles a los problemas de criminalidad e inseguridad, algunos servicios que lo adoptaron lo han abandonado.

Así ha ocurrido en Nueva York en 1998. Diversos especialistas consideran que el programa de policía de orientación comunitaria -que tanta influencia ha tenido en numerosos países latinoamericanos- no existe actualmente en esta ciudad: el puesto de patrulla comunitaria ha sido eliminado por completo y el programa está hoy día orientado principalmente a vigilar en forma enérgica el vecindario, lo que ha hecho renacer prácticas brutales de intervención policial, justificadas por el alcalde Giuliani y las autoridades policiales por el hecho de que la estrategia "tolerancia cero" es el precio a pagar para mantener "limpia" la ciudad. También en España, la Policía Nacional ha abandonado el programa "Policía 2000", iniciado en 1999 con la finalidad de implantar el modelo policial "de proximidad".

En América Latina, algunos proyectos también han sido abandonados o suprimidos por diversas razones, aunque las principales han sido el retorno a políticas de "mano dura" y los cambios de gobierno.

En la provincia argentina de Buenos Aires, después de que el gobernador decretara la intervención de la policía en diciembre de 1997, su disolución y substitución por una nueva organización dependiente de un nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad, que procedió a elaborar un "Plan de transformación del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires" donde se contemplaba una amplia participación comunitaria en la materia, su aplicación completa no pudo hacerse debido a la renuncia en agosto de 1999, del primer titular del nuevo ministerio, sometido a fuertes críticas a su gestión formuladas, en el marco de la cercana campaña electoral, por uno de los principales candidatos al cargo de gobernador, partidario de una política de "mano dura", justificada por el importante incremento de la criminalidad en la provincia. Hasta finales del 2000, varios sucesores en el cargo tuvieron que presentar su dimisión por

razones similares, habiéndose duplicado en esa fecha el número de quejas por malos tratos policiales a los jóvenes.

En Río de Janeiro, una ola de asesinatos de "niños de la calle" perpetrados por policías y ampliamente denunciados por diversos organismos (nacionales, internacionales) dio lugar, a principios de los años 90, a una serie de experiencias que culminaron en 1994 con el lanzamiento oficial de un programa de policía comunitario, limitado al área de Copacabana. Sin embargo, y pese al grado de satisfacción expresado por la comunidad, un nuevo comandante -militar- del servicio policial le puso fin con la justificación de que para acabar con el delito se necesitaba más mano dura, implantando un sistema de recompensas por "valentía", sobre todo para los policías que eliminaran a "sospechosos".

En Costa Rica, un proyecto piloto de policía comunitaria, iniciado en 1996 en un barrio de la capital y evaluado positivamente un año después, fue eliminado con el cambio de gobierno, ocurrido en mayo de 1998, retornándose a los tradicionales esquemas de patrullaje e intervención policial, aunque a finales de 1999, con el nombramiento de un nuevo ministro de Seguridad Pública, se continuaron diversos programas (entre ellos, el Plan Nacional de Policía Comunitaria).

Otros servicios policiales se han limitado a efectuar ciertos acomodos del modelo: en Canadá, el Servicio de Policía de la Comunidad Urbana de Montreal, implantado en 1996, ha reaccionado a diversas críticas de los simples agentes (sobre todo, la reducción de los clásicos y numerosos grados jerárquicos, que ha dado lugar a disminuir sus posibilidades de promoción) creando el grado de "agente señor", categoría intermedia entre "agente" y "sargento".

Conviene señalar finalmente que, pese a la existencia de múltiples proyectos aplicados en el plano local, no todos evaluados -o evaluados únicamente sólo después de un tiempo relativamente breve de ejecución-, no se tiene información sobre su subsistencia y sus resultados.

Conclusión

La tendencia a introducir el modelo de "policía de proximidad" en América Latina plantea la siguiente interrogante: ¿pasa necesariamente la reforma y modernización de los servicios policiales de la región por la adopción de un enfoque que aún no ha recibido, incluso en los países de origen, una aplicación clara y homogénea, y cuyos resultados no son plenamente satisfactorios?

A este respecto, conviene recordar que en los países más desarrollados:

- Este modelo es uno más entre las tentativas orientadas a mejorar la capacidad de la policía para enfrentar con éxito el problema de la delincuencia y de la inseguridad y corregir otras deficiencias detectadas en la institución;

- uno de sus principales objetivos -el acercamiento a la comunidad- era de aplicación tradicional, habiendo sido abandonado con base en la hipótesis -no probada- de que el recurso a la tecnología podía incrementar la eficiencia policial frente al fenómeno delictivo, con el inconveniente suplementario de haber sido la causa principal del distanciamiento social de la policía;

incluso hoy se observan casos de abusos en la actuación policial, aunque suele tratarse de casos aislados que deben ser considerados en el contexto de sociedades cada vez más conflictivas y que, en general, son debidamente sancionados.

En América Latina, donde las experiencias debidamente planteadas y evaluadas para introducirlo se han limitado hasta ahora a ciertas zonas de algunas ciudades, la implantación del nuevo modelo no supone necesariamente cambios estructurales profundos, con la excepción quizás de la descentralización operativa de los servicios de policía y las preocupaciones que hay que tomar en los países con una estructura policial de corte federativo (Argentina, Brasil, México y Venezuela) en cuanto a la posibilidad de conflictos de competencias entre los diversos niveles político-administrativos (central, provincial-estadual, municipal).

En cuanto a otras características del nuevo modelo (acción conjunta y coordinada con los demás organismos estatales implicados en la problemática y una intervención más amplia de la comunidad en algunas funciones policiales), las principales dificultades consisten en la creación de mecanismos de cooperación y coordinación con los operadores de tales organismos (sobre todo los fiscales con respecto al sistema penal, para las funciones policiales de investigación criminal y garantizar que éstas se ajustan a la legalidad vigente; y los representantes de ciertos organismos estatales y sociales involucrados en temas que puedan coincidir con algunas misiones policiales, en particular las relacionadas con las acciones preventivas centradas en la educación, el empleo, la familia, los jóvenes, etcétera) y la muy escasa experiencia de la comunidad en el control y prevención del delito.

Debido a estas dificultades, y teniendo en cuenta que la policía es el organismo con mayor experiencia operativa en relación con los problemas de criminalidad e inseguridad, así como con otras demandas procedentes de la comunidad, posiblemente se necesite cierto liderazgo policial en este sector.

Conviene además señalar que las experiencias llevadas a cabo en numerosos países de la región para implantar el modelo de policía comunitaria no se ajustan a las principales características que lo definen. En particular, la filosofía de base que lo identifica no suele aplicarse al conjunto de la institución policial, sino que su introducción se ha limitado a crear una sección especializada denominada "policía comunitaria" (provincia argentina de Córdoba, Colombia y Perú, por ejemplo) o a poner en marcha programas con el mismo titulo (provincia argentina de Córdoba, Río de Janeiro y Belo Horizonte en Brasil, Chile, Costa Rica).

Por otra parte, aunque mantener el título "policía de proximidad" -que nosotros preferimos- pueda parecer a primera vista intrascendente, su conservación tiene un contenido simbólico considerable, ya que indica la orientación filosófico-práctica de la institución policial en un futuro inmediato.

Finalmente, debido a la complejidad de los problemas y situaciones con que la policía debe enfrentarse, aun los "fracasos" en que pueda incurrir la reforma de la institución pueden presentar un aspecto positivo si se les considera como problemas a resolver y dificultades a superar en un contexto difícil y novedoso.

A condición de no considerarlas como panaceas universales, las experiencias llevadas -o por llevar- a cabo en este sector poseen un alto grado de esperanzas, si no en cuanto a la posibilidad

de reducir en forma significativa los índices de delincuencia, al menos ante la perspectiva de hacer disminuir el sentimiento de inseguridad de la población y mejorar la imagen de la policía, lo que supondría un incremento de la calidad de vida de los ciudadanos y de sus posibilidades de convivir en forma pacífica así como una mayor confianza en las instituciones estatales, consiguiéndose además con ello revertir las tendencias represivas actualmente existentes en gran parte de la población. En el sector policial, tales experiencias representan un paso importante para una intervención más profesional en el marco del tipo democrático de sociedad deseado para el continente.

citas

22 Tomado de José Ma. Rico y Laura Chinchilla, Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas. Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, 2006 y José Ma. Rico y Laura Chinchilla, Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral. México, Siglo XXI Editores, 2002.
23 Puesto que la policía desempeña tradicionalmente sus funciones "en la calle", existen dudas con respecto a que se trate verdaderamente de un nuevo modelo policial.
24 Antes de la promulgación de esta ley, con cada cambio de gobierno se renovaba casi completamente la plantilla policial.
25 PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, 2004, p. 19.

INDICADORES DE DESEMPEÑO POLICIAL

Jacqueline Muniz
Brasil

Buenas tardes a todos. Ayer me pidieron por favor que hablara muy despacio en portugués, pero eso es muy difícil para mí porque mi personalidad es muy agitada, y la lengua portuguesa me obliga a hablar velozmente. Además, si hablo lento no puedo pensar, pero como antes de mí habló Ernesto muy lento, con esa fuerza seductora y atrayente, yo creo que pueda animar al público hablando rápido.

Antes de entrar directo en la materia que traje para presentarles hoy, me gustaría plantear dos casos y llamar la atención sobre dos historias concretas, sobre el arte de elaborar indicadores de evaluación policial o de definir indicadores de desempeño. Las dos historias suceden en el Estado de Río de Janeiro, que es uno de los estados importantes de Brasil y uno de los más desafiantes en lo que respecta a la reducción de indicadores de criminalidad y de violencia, y también sobre la acción de la policía. El primero de ellos trata de una decisión política, y eso es muy importante para que podamos empezar la discusión sobre indicadores. Es importante retomar la discusión política sobre cuáles son las metas prioritarias para saber lo que vamos a medir y evaluar.

En 1995 y 1996 tuvimos un nuevo gobernador electo que se juramentó viniendo de un partido socialdemócrata, que era el partido de Fernando Henrique Cardoso, y él asume el gobierno del estado con la perspectiva de una política dura de seguridad, de hacer una "guerra contra el crimen", porque el crimen parecía más fuerte que las policías y que el Estado; dentro de ese discurso estaba la perspectiva de la maximización penal como terapia para causar la impresión de solución inmediata y hacer que el Estado fuese más aterrorizante, que la práctica misma del terror, de la amenaza, se planteara en el día a día de los ciudadanos.

La forma como el gobernador entendió que podía conducir esa política de guerra que él imaginó, era encomendar la seguridad a ciertos generales del Ejército. Me gustaría recordarles que en Brasil, desde 1908 y hasta 1983, las policías brasileñas, militares o de mantenimiento del orden, con algunas excepciones, fueron conducidas por integrantes del Ejército; ningún efectivo de carrera podía comandarla hasta 1983, cuando hubo el retorno a las elecciones directas para la gobernación del Estado. Entonces, en casi 70 años de historia, las policías no actuaron ni fueron conducidas como tales.

Otra historia muy importante, en el caso brasileño, es que a pesar de que las organizaciones policiales brasileñas, tanto la policía civil como la militar, tienen más de 200 años de existencia en el ejercicio de la actividad de control policial, la última Reforma deriva de 1968, en medio de una dictadura militar; esos fueron los llamados "años de plomo"; el año 1968- conocido como "el año que no terminó"- las acciones represivas contra la resistencia fueron muy fuertes, y ese fue el ámbito de la última intervención en el diseño del sistema policial brasileño.

En el caso de las policías civiles, estas eran una especie de "jardín de guardería", para que se pudiera hacer una carrera política. No tenían Ley Orgánica, no tenían una estructura, no tenían ninguna estructura de carrera; entonces, aquel que quería hacer una carrera política iba a servir en la policía, y luego participaba en el "corral electoral", en controlar a los electores, y de esa forma calificaba para convertirse en diputado o en senador. En la práctica, van a ser las mejores recolectoras de impuestos informales; son aquellas que pueden, a través de la intimidación y la fabricación de criminales, construir lo que nosotros llamamos capitales políticos, económicos y sociales para sustentar grupos de poder. Esta no es una historia específica de Brasil; esto marca la historia de las organizaciones policiales premodernas, donde ya tenemos muchas historias escritas, donde existen estudios realizados. Entonces, sirva esto de contextualización.

Ya para hablar más específicamente sobre el problema de la seguridad pública, de la maximización del temor, el Estado quería promover el miedo, porque siendo el miedo un pésimo consejero, él nos hace reducir las garantías colectivas y reducir nuestros derechos civiles y sociales y políticos, siendo ellos los que sustentan a la ciudadanía, son la razón de ser de la democracia. Entonces son los mismos ciudadanos los que a veces tratamos de reducir esos derechos para buscar soluciones inmediatas, cuyas acciones represivas crean una apariencia de que fueron solucionados los problemas.

Entonces, era normal y natural en Brasil, que una vez que el coronel o general se jubilara, tenía dos carreras básicas. O era presidente de una junta de condominio o se convertía en Secretario de Seguridad, porque debido a la baja credibilidad de la autoridad, ante la desconfianza pública sobre los principios de justicia y de autoridad legal y legítima, se necesitaba confianza y credibilidad en los principios de autoridad; por lo tanto, la injusticia hacía que la compensación política fuese la lógica autoritaria. Esos actores con cara fea. Fue muy extraño para mí ver al Secretario de Seguridad Pública viendo como él hacía una segunda carrera; eso era una tradición, tanto dentro de los partidos de derecha como de los de izquierda. A decir verdad, es una lógica que supera la lógica política brasileña, que es una historia de un Estado que sospechaba de sí mismo y que buscaba la incivilización del pueblo.

Brasil, como el resto de los países de Latinoamérica, tiene como tradición legal la romana y germánica y eso trae varios problemas. El primero, es el de la tradición positivista del derecho, del pensamiento jurídico en Brasil acompañado por Portugal y unas cosas también de Francia. Es una lógica bastante curiosa, es que la Ley inventa al mundo; de esa manera, el primer artículo del Código Penal Brasileño dice: "Lo que no está en la Ley no está en el mundo". El mundo de la Ley sería lógicamente anterior y superior al orden social, de manera que cualquier hecho real vivido o experimentado, si no tiene una relación normativa y legal, entonces no existe. La traducción de esto, y esto es muy grave, es que ser policía en Brasil o en países que tengan tradición germano-románica y cuyo pensamiento jurídico formalista y positivista parte de la premisa de que la Ley inventa y explica lo real, significa que la policía es una realidad clandestina y tomada en principio como ilegal, a legal e irreal, porque esa ley es autoaplicable. Entonces,

cuando en lengua portuguesa hablamos de la discrecionalidad, hablamos de algo negativo, del abuso, de la arbitrariedad, y no de la escogencia calificada en procesos de decisión. Esto es muy grave porque pone toda su accionar en la clandestinidad, en la invisibilidad, y la obliga a rasgar la ley para poder cumplir con ella, y obliga también al Ministerio Público a mentir, porque no tiene qué evaluar sobre la policía, porque todo lo que ésta hace es invisible, no puede estar registrado porque si está registrado, entonces, niega la realidad normativa legal.

No se puede decir nada sobre el mérito de la acción policial porque no existen parámetros, y mucho menos existe una toma de decisiones políticas. Entonces, ese grado de invisibilidad, ese grado de negación de lo real, que es más que relevante, que niega la naturaleza concreta del trabajo policial, hace que las policías, en el caso de Brasil, sean negativas. ¿Qué es la policía en Brasil? Es aquella que actuó, pero nadie la vio; el efectivo que actuó, pero que ni siquiera su propia organización puede saberlo, que no hubo ningún medio de comunicación ni ningún reclamo de algún representante de los derechos humanos. Eso quiere decir que para sobrevivir en la carrera policial es necesario llegar después de que acontezcan los hechos, porque llegar antes o durante, es arriesgarse a ser castigado, a no concluir su carrera policial, porque la alternativa táctica considerada válida en este momento, es desautorizada, dentro de poco, a partir de criterios que son moralistas, en virtud de las olas de aumento del temor o de la lógica del "mandonismo", que forma el mundo policial dentro de la estructura de Estado. Eso es muy común dentro de sociedades de democracias emergentes; es muy común en sociedades muy burocratizadas, es muy común en aquellas sociedades cuyo pensamiento jurídico niega lo real y pretende sustituir ese concepto. Entonces, el aquí y el ahora de los proyectos, de los problemas, negar las actividades policiales en lo cotidiano exige entendimiento hermenéutico, exige interpretación, y eso evidentemente compromete las visiones más personales y conservadoras, asociadas a la ley y al orden.

Entonces, antes de este preámbulo tenemos ese primer ejemplo: el general asume, y la manera que él tiene de estimular a la tropa a trabajar más, a producir resultados, a combatir el crimen, es crear lo que ya se ha dicho aquí, la creación de valentía, cuántos más actos heroicos tengan los efectivos, más pueden duplicar o triplicar su salario. En el caso de Río de Janeiro estamos hablando de una policía militar de entre 38 a 50 mil efectivos, y también estamos hablando de una policía civil que va más o menos por los 15 mil. Estamos hablando entonces de que casi 50 mil efectivos policiales, a lo mejor más, (si consideramos los guardias municipales del Estado podríamos hablar de 60 mil agentes) que actuaban bajo esa premisa. ¿Qué significaban todos esos actos de valentía? "Mata primero, pregunta después". "Bandido bueno es bandido muerto". Pero es claro que en el mercado de la criminalidad, la economía criminal, no da tiempo de investigar; en ese sistema no hay sospechosos, sencillamente hay criminales, entonces mientras más muertes se producían ellos ganaban más, porque era la manera jurídica que tenían para justificar que aquella acción era una acción de alto riesgo, y que usó el recurso de la fuerza letal en función del grado de resistencia o de oposición planteada por el ciudadano oponente, o delincuente, o lo que fuere. Entonces, para justificar esa valentía era necesario producir muertes, de manera que en la mayor parte de Río de Janeiro, y no sólo en Río Janeiro, porque eso sucedió mucho en otros estados de Brasil, los policías mataban a personas en nombre de la Ley. Tuvimos un gran aumento de las victimizaciones policiales. Yo tuve la oportunidad de hacer la primera investigación sobre este tema y en aquella época teníamos una tasa que llegaba a 20 agentes en servicio, muertos por cada 10.000. Por parámetros de comparación, en Estados Unidos la tasa era de 2 por cada 10.000, y cuando hubo una tasa muy alta, en el caso americano fue en los atentados del 11 de Septiembre, cuando fueron 20 por cada 10.000 policias, ahora es uno

por 25.000 y los modelos europeos son menores. Entonces, nosotros teníamos un patrón muy elevado y llegamos a un promedio de 300 o 400 muertos y heridos en años de servicio. Esos son los policías militares, los que hacen los patrullajes. Al mismo tiempo que se mata mucho, mueren muchos de ellos y aquellos que no mueren tienen altas tasas de enfermedades ocupacionales.

Las policías brasileñas y específicamente la policía de Río, tiene una tasa de enfermedades cuatro veces mayor que el resto. En el caso de las policías militares en Brasil, la presencia femenina está en un 4%; y en las civiles, la presencia femenina llega a 30%, que es una de las claves de democratización, porque es el acceso diferenciado e igualitario, bien sea a la policía o a sus servicios. Entonces, cuando comparamos los subsidios policiales, son ocultadas las formas de las acciones operacionales, para que las viudas de los oficiales puedan exigir derechos y adquirir beneficios después de la muerte de su esposo en el trabajo. La población de agentes policiales es en su mayoría hombres entre 21 y 35 años de edad, una población masculina joven, y en la faja de población de Río de Janeiro los policías reciben más subsidios que el resto de la población.

En el caso de la policía Militar, 50% está compuesta de "no blancos", para ser más correcta, de negros y pardos. La población de Río de Janeiro de negros y pardos es menos de 40%; eso quiere decir que la población de negros y pardos está sobre representada dentro de la policía, y eso tiene mucho sentido, porque las policías en Brasil, así como el Ejército, han servido como estrategia de movilización y ascenso social de las clases populares, de las llamadas clases bajas, porque el perfil de entrada exige poco nivel de instrucción, exige poca habilitación técnica. Luego va a recibir una calificación profesional en el transcurso de su carrera, pero cuando entra, las exigencias son bajas y eso posibilita que los actores más excluidos de la ciudadanía puedan, mediante el servicio público, entrar a la policía, para así superar el prejuicio racial. Entonces, tanto la policía brasileña como el ejército son un espacio de ascenso y de movilización social de las clases populares periféricas.

Tanto las policías como los agentes penitenciarios, son en su mayoría muchachos negros y pardos, salidos de capas populares o de la llamada clase media baja; comienzan a trabajar muy temprano, a los 12 o 13 años de edad, son ellos los que golpean a otros negros o pardos, en el Estado de Río de Janeiro. Entonces tenemos pobres matando pobres, pobres golpeando pobres, y negros y pardos golpeando a otros negros y pardos.

Ustedes ya deben imaginar que ese criterio bizarro de premiación por valentía, esa fantasía de una guerra contra el crimen, llevó a una perversión. Hoy es muy complicado disminuir las cifras de lo que nosotros llamamos "actos de resistencia", que son los casos en los que la policía mata en nombre de la Ley. Esos estándares son muy elevados, tanto en Sao Paulo como en Río. Me gustaría recordarles que los modelos de uso progresivo de la fuerza están presentes en estas policías desde 1972, cuando se introdujeron en Brasil los primeros cursos o las primeras carreras de derechos humanos en las academias policiales, donde yo tengo la oportunidad de enseñar.

Otro asunto muy importante es el uso conservador de indicadores de productividad policial. Es sobre el arresto de individuos, el decomiso de drogas, de mercancías ilegales. Esos son parámetros o indicadores clásicos. Sin embargo, cuando se trabaja el volumen de arresto como un indicador solitario del trabajo policial, se propicia la clandestinidad de la acción, aumentando el nivel de clandestinidad dentro de la organización policial.

Hay una cuenta poco inteligente de que la curva de arresto tiene que ser ascendente y que ella no tiene ningún impacto con la realidad y que ella siempre tiene que estar aumentando. Entonces, vamos a tener que hacer muchas prisiones para agradar a los políticos y causar una falsa apariencia de seguridad, que se traduce en el aumento de sospechosos. Entonces, toda la sociedad termina siendo sospechosa. Es claro o es obvio que hay que fabricar criminales internacionales para justificar las arbitrariedades y las violaciones que se construyen en el día a día. Existe violencia, pero producimos resultados.

La pregunta en el mundo democrático es que si el resultado es apresar, el fin no justifica los medios, nosotros estamos en el mundo post Maquiavelo, y eso es lo que da sentido a la eficacia, a la eficiencia, a la efectividad de la policía. Si los fines son iguales a los medios entonces ¿para qué vamos a tener policías? Si usamos el mismo recurso de la violencia entonces no es diferente. La violencia no necesita de métodos, yo misma puedo usar la violencia, el uso de la fuerza no puede ser improvisado, tiene que ser hecho por un policía. Entonces, el parámetro de eficiencia producía falsas presiones, falsas acusaciones para disfrazar la realidad del trabajo policial. Eso debido a metas políticas equivocadas. Entonces, pensar en indicadores, depende de cuáles son las políticas de seguridad públicas, cuáles son las prioridades y cuáles son las funciones atribuidas a la policía.

Esto llevó a problemas muy graves, porque la fabricación de sospechosos requiere negociar con factores del mundo informal. Eso llevó a que la policía se transformase en un objeto de tiro al blanco. Es decir, uno de los grandes problemas en Sao Paulo y Río es matar policías. Entonces eso se convierte como en un deporte para los criminales, organizados o no. En un mundo donde no existe rendición, la moneda de intercambio de la sociedad es la vida o la muerte. Entonces, como hay ciudadanos que están muriendo, yo mato policías. Una fabricación excesiva de arrestos va a llevar a que se haga una construcción de acuerdos con el crimen y lo que nosotros llamamos "tiro al amigo", que es matar policías y crear mecanismos poco visibles y paralelos al poder.

Si el político o el gobernante determinan que el negocio es presentar más decomisos de drogas, como si el efecto del trabajo de policía no generase una escasez dentro de la economía criminal, entonces, la idea es que si hoy decomisé una tonelada de cocaína, entonces mañana tienen que ser dos. Eso es inconsistente e irreal y va a llevar a que los policías entreguen ese resultado porque es una exigencia: o se producen decomisos o entonces usted pierde su cargo, será transferido a una localidad muy lejos de su familia, que es lo que nosotros llamamos de "polizón". Entonces el policía va a tener que crear esos resultados. Por lo menos, decomisar las armas de un traficante y después negociarlas. Entonces, las mismas armas están entrando en un círculo vicioso: usted que es el traficante, me presta las armas, usted continúa negociando tranquilamente con su vida criminal, mientras yo agarro esas armas, las entrego a la policía, después nosotros vamos a devolvérselas cobrando una tasa de devolución y así vamos. En las policías brasileñas eso se llama "quitar con éxito", que es producir un resultado falso porque las cosas permanecen de la misma forma.

Entonces, una vez que ya contamos esto, ahora voy a tratar de comenzar a presentar los puntos que me gustaría presentarles.

El primer paso es encuadrar la construcción conceptual desde la cual miro la realidad, y después presentar cuál es el rendimiento que tiene esa construcción conceptual, construida sobre la base de estudios comparados sobre la policía en Brasil. ¿Desde qué lugar estoy hablando?

Esto tiene que definir los límites de lo que estamos discutiendo aquí con ustedes. Como dije ayer: ¿Qué es la policía? Necesitamos responder eso para que de aquí en adelante podamos hablar del desempeño. La policía es el ejercicio del mandato del uso de la fuerza en el Estado Democrático de Derecho. Es un medio de fuerza para la creación de alternativas pacíficas, de obediencia sobre la base de la aceptación social, que es la palabra mágica que define los medios de fuerza moderada. Es, por lo tanto, un instrumento de administración de conflictos, de mediación entre voluntades. En el plano sociológico o antropológico tenemos varias formas de producción de coerción social. Por lo tanto, hay multiplicidad de medios de fuerza. "Vigilen a sus hijos". Cuando se dice eso, cuando los padres hacen eso, ellos aplican control policial, pero control policial no significa policía. Entonces tenemos varios mecanismos de coerción, inclusive aquellos que son violentos e inaceptables moralmente. Pero son coercitivos de fuerza, ellos están fuera de la realidad de la policía, están fuera de lo que estamos hablando. Dentro del mundo del Estado de Derecho nosotros tenemos una coerción legal, que es por lo tanto universalmente válida y legítima. Eso quiere decir que es consensuada, aceptada, autorizada, validada. Es eso lo que cualifica al policía. Muchos actores practican el control policial, y por eso las prácticas de control de policía no comprenden solo el trabajo de policía. Es como si definiéramos al mamífero solo por sus patas, obviando toda la complejidad que él tiene. Entonces, estamos hablando de cierto tipo de coerción o de producción de emergencia que será afectada por la legalidad y la legitimidad.

Vamos a hablar de algo fundamental. ¿Cuáles son los fines de la policía? Ese instrumento nuevo, ese mecanismo civilizatorio de la movilidad. Desde nuestro punto de vista, existen algunos niveles del fin de la policía. A mí me encanta hablar de sociología y de antropología en los dibujos, en las láminas.

El primer punto: ¿cuál es la idea de policía? Corresponde a las representaciones sociales y a las expectativas existentes sobre ella y su capacidad de ejercer el mandato del uso de la fuerza en el Estado Democrático de Derecho. Esa idea de policía, aquello que pasa por nuestra cabeza como ciudadano cuando pensamos en esa palabra, ¿en qué medida eso tiene relación con la realidad? Primer punto.

Aquí entrarían, dentro de mi simulación visual, los eventos conflictivos, como condición constituyente de la vida común; vivir en sociedad es vivir en conflicto, porque el conflicto es algo inherente a la vida en grupos. Alguna parte de los conflictos que nosotros experimentamos y los intereses en oposición, las voluntades en oposición son resueltas por la autorregulación social, por mecanismos informales, eso es la base. Cuando eso explota, estamos hablando del mundo de la catástrofe, el mundo post guerra civil, de un mundo tipo Timor Oriental, un mundo que necesita recomponer la parte social porque ya ha sido afectada por los mecanismos predatorios de la proyección.

Entonces, la policía sin reglas sociales, sin aceptación, no tiene sentido ni razón de ser. Solamente puede trabajar con reglas previamente constituidas. Eso quiere decir y vean qué interesante, ¿qué tiene que ver esto con la idea de policía? Las expectativas de que existe alguna cosa que es superior a mí y a usted en términos de respuesta, que sería universal, accesible, a mí y a usted, eso puede alterar nuestras actitudes y comportamientos, porque yo sé que la policía existe, o bien dentro del Estado de Derecho o como un instrumento capaz de sustentar mis garantías individuales y colectivas. Por eso yo estoy dispuesto a negociar los conflictos. De lo contrario, vamos a tener que llamar a la policía, al Estado. Eso quiere decir

que las representaciones sociales producen efectos en la realidad, ellas inducen a la autorregulación social, mientras más alta sea la autorregulación social menos la policía va a ser llamada. Una policía con bajo consentimiento social genera escasez de recursos, fragmentación de los recursos. Es muy interesante que miremos esos casos, por ejemplo el 911. El volumen de llamadas: 20.000, 40.000 llamadas telefónicas al día, eso satura la capacidad de la prestación del servicio policial, la policía acaba por no llegar a ningún lugar, tarda dos horas y medio para llegar a un lugar precisamente porque para todo se necesita la policía, porque no es confiable.

La idea de policía es inherente a la credibilidad de la misma, eso es condición para la autorregulación social. Estimula, fortalece los mecanismos pacíficos y de resolución informal de conflictos. La idea de una formalización plena de los conflictos, la idea de que el Estado sustituiría a la sociedad es patética e irreal, por lo tanto una buena policía, un buen sistema de seguridad pública tiene que trabajar con la autorregulación social, que es lo que le da sentido a la vida en común.

El segundo punto es la expectativa de la presencia policial, la idea de que yo no voy a afectarlo a usted porque yo sé que tengo un recurso superior llamado el Estado, que es un recurso universal y accesible capaz de doblar mi voluntad y la suya. Esa expectativa es suficiente para producir efectos disuasorios y preventivos. Simplemente decir: "ah, voy a llamar a la policía o la policía está llegando", eso genera una reacción y eso funciona como mecanismo preventivo o mecanismo disuasorio. La expectativa está asociada al uso potencial de la fuerza, a la posibilidad del empleo de la fuerza por alguien autorizado por el Estado, por un Estado que está en la esquina llamado policía o agente policial.

Entonces, la expectativa de la presencia policial altera la dinámica de los eventos y produce efectos disuasorios o preventivos. Me gustaría enfatizar que el uso potencial y concreto de la fuerza presupone o constituye en sí mismo el uso concreto de fuerza. En literatura científica eso impide la reducción de los efectos de la acción policial en el tiempo, y ahí somos incapaces de diseñar parámetros que permitan comprender el círculo vicioso de la acción policial en el tiempo, que es el actuar o no actuar policial, por lo menos aquí no actuó, no hizo nada, pero produjo resultados.

Bueno, aquí el uso concreto es lo referente a la posibilidad de coerción concreta. Hubo una acción represiva allí, por lo tanto, el universo es un universo menor e inclusive está subordinado a los otros universos paralelos.

Si nosotros aceptamos desde el principio aquella estructura conceptual, la fundamentación empírica que le sirve de base, podemos derivar algunas cosas fundamentales de la policía: es el mandato del uso de la fuerza en el Estado Democrático de Derecho. ¿Correcto?

Si nosotros tenemos razón hasta aquí, entonces la clave es la aceptación social que sustenta la credibilidad o confianza pública en la policía y sustenta o no el mandato policial en la práctica. Si lo que la sustenta y reconstituye es la aceptación social, esto nos hace pensar en algunas cosas obvias, básicas. Si el uso de la fuerza es la pieza medular por encima de otros instrumentos de control social, entonces debe haber un diálogo con ese mandato. Usar la fuerza significa estar regidos por los requisitos de la legalidad y de la legitimidad. Como con legitimidad no se produce legalidad, y tampoco sucede a la inversa, esa paradoja productiva de constitución del

Estado Democrático, la conciliación práctica entre dos mundos diferentes, la legalidad y la legitimidad, resulta en algunas variables en las que podemos descomponer del uso de la fuerza. El uso de la fuerza supone la moderación, la regulación de la acción policial; una policía que no tiene regulación de sus procedimientos se convierte en una organización tan terrorista como cualquier práctica violenta. La previsibilidad que le da superioridad de métodos en tiempo real, transparencia porque tiene que producir obediencia sobre la aceptación. Nosotros como sociedad autorizamos que ustedes nos controlen policialmente; oportunidades, porque la policía no actúa en las voluntades humanas, en los intereses humanos, actúa en la oportunidad con que las voluntades se realizan. Si la policía tuviese la pretensión de actuar en un cambio de comportamiento social, ella tendría que acabar con los individuos y haciendo eso ellos bueno, pues, se convertirían en unos criminales permanentemente. La policía en realidad no existe para eliminar a nadie, actúa en la oportunidad en que los fenómenos sociales se dan y no en la voluntad o en los intereses de los actores. Por eso, la policía monitorea las actitudes y no los comportamientos sociales.

El problema es actuar sobre la actitud sospechosa y no sobre si soy negra, pobre o mujer, o pertenezco a una minoría étnica o sexual.

Desde Einstein, desde Newton, si yo aprieto esto aquí yo estoy alterando la materia, pero existe diferencia entre la fuerza en la física y la fuerza que estamos discutiendo aquí, porque esta fuerza está construida sobre las reglas del juego, sobre lo que ya está previamente escrito. Entonces, esa cantidad de poder, porque la policía solo tiene sentido desde el punto de vista que estamos hablando, dentro de un Estado Democrático. Entonces, dentro de ese mundo democrático se pueden constituir algunos actores proporcionales a ese poder. La contrapartida es la asignación plena de responsabilidades. Antes de pensar en indicadores de desempeño tengo que saber qué es lo que debo medir, ¿por qué y para qué? ¿Para qué sirve esa medición? Para no generar los problemas que se construyeron con la prisión o con los arrestos o con la premiación de valentía como un fin en sí mismo. Es como si yo confundiese la parte con el todo. Entonces, la asignación plena de responsabilidades ¿para qué? Y ¿qué medir? Ahora, cualquier acción policial admite condicionantes políticos y consideraciones de naturaleza táctica y estratégica., Eso se deriva de la condición y del lugar de la policía desde el punto de vista sociológico y político. Entonces, cualquier esfuerzo de asignación de responsabilidades tendrá que lidiar con las dimensiones políticas, tácticas y estratégicas, en menor medida la asignación de responsabilidad táctica más elemental.

Entonces, en términos teóricos, la policía sería una asociación de tácticas porque los enfrentamientos son cotidianos, son discontinuos, no tienen relaciones de causalidad mutua, están ubicados en ambientes difusos con múltiples eventos y simultaneidad de actores. Eso provoca una inseguridad diferente dentro de un mundo que cree que vive en guerra. Estamos hablando entonces de una asociación de tácticas que se dan de manera individual y que necesitan responder a desafíos en el aquí y ahora, de los eventos sociales.

La acción policial es el medio para alcanzar un objetivo Ella no es un objetivo en sí mismo, ella se traduce en una conciliación práctica, de palabras que no están unidas la una con la otra. Se trata de juntar lo legal, el mundo de la legalidad que no traduce la legitimidad y el mundo de la legitimidad que no necesariamente tiene traducción legal. La adecuación de eso de una manera que se pueda cuantificar y evaluar. Entonces, en el Estado Democrático de Derecho estamos hablando de la sustentación de las garantías individuales y colectivas.

¿Qué es la policía? Producción de alternativas pacíficas, de obediencia, para asegurar esas garantías individuales y colectivas en ambientes de inseguridad y riesgos definidos.

Tenemos entonces consideraciones políticas que no solamente dan un entorno, de allí viene la relación sobre la falsa cuestión de derechos humanos versus policía, porque si suprimes los derechos o colocas los derechos humanos como un detalle, ahí tienes un problema grave. Usted no está hablando de policía, no; está hablando de otra cosa, porque la base de la construcción del trabajo de la policía es previa a la definición del derecho, en un mundo sin derechos humanos no se necesita policía, solamente se necesita la predación.

Entonces, las políticas de seguridad pública, las prioridades y objetivos, deberían informar de los repertorios de las tácticas de control policial. Promover el control policial en lugar de la policía es ocultar dimensiones que merecen ser visibles, controladas y perfeccionadas. Esas dos cosas conforman las consideraciones estratégicas que son las oportunidades de producción de obediencia o de mediación de conflictos o cualquier otro caso que ustedes quieran tener. Estamos hablando de algo más que rendir cuentas; es asignar plenas responsabilidades dentro de las dimensiones políticas, tácticas y estratégicas; todas las situaciones de emergencia tienen estos tres niveles y por lo tanto tiene tres costos. Un ejemplo: si un gobernante, si una determinada provincia de un país definió metas de control de crímenes que considera socialmente tolerables, y políticamente aceptables, entonces esa autoridad, bien sea el Ministro del Interior o el Secretario de Seguridad o el Alcalde, van a ser responsables de las funciones atribuidas a la policía, de las metas logradas, del éxito de esas decisiones, y eso va a estar impactando en la asignación de responsabilidades tácticas, bien sea de los agentes individuales o de los cuerpos tácticos de los grupos especiales. Eso quiere decir acción con procedimientos y el uso de fuerza apropiado y oportuno; esas dos cosas en diálogo, permiten sustentar la asignación de responsabilidades estratégicas que se traducen en la sustentación de la confianza del público y de la idea de policía, que es un elemento clave dentro de la construcción del mandato policial. ¿De qué manera? Por el uso de alternativas tácticas aceptables, coherentes con el Estado de Derecho y las prioridades que son establecidas por el gobierno o por la política de seguridad.

Ella comienza a trabajar en el sentido de crear parámetros, indicadores simples. El tema de los indicadores es sencillo; la parte más complicada es definir qué es lo que se quiere saber, saber qué policía es la que yo tengo antes de analizar los resultados de las consecuencias, para que el indicador pueda responder a eso: porque si no, sería un indicador sordo y mudo. El indicador debería servir como una estadística, a pesar de que tiene baja rentabilidad política y científica, y ninguna consecuencia desde el punto de vista de política pública. Entonces, ¿qué es lo que deseamos saber? Una vez que yo traduje mi plan de gobierno, mi plan de control policial, metas claras, yo tengo que saber cómo traducir esas metas en parámetros cualificables. Entonces, para saber eso, voy a desarrollar estadísticas directas e indirectas con la población. Si yo no tuviese esos datos voy a tener que construir esas competencias para poder responder a mi indicador.

Desde el punto de vista táctico, no cualquier acción policial es válida, por lo tanto el repertorio de policías depende de la logística definida políticamente.

La oportunidad de procedimientos, acercamiento y de uso de la fuerza

La propiedad de esos procedimientos, de esos acercamientos o enfoques y del uso de la fuerza e impacto y consecuencias de esos procedimientos, deben ser públicos y transparentes. Y nosotros

¿qué vamos a trabajar? Vamos a trabajar la legalidad o la ilegalidad de la acción, el grado de reglamentación de los procedimientos, del acercamiento o del enfoque, del uso de la fuerza, los estándares de victimización civil y policial y la receptividad y la aceptación del público.

En el ámbito estratégico esa es la parte más difícil de diseñar, porque vamos a hablar de resultados de la política de seguridad pública, de la calidad de la acción policial, no de la cantidad. Vamos a hablar de la eficacia de la acción policial, también de la eficiencia, de la efectividad, del grado de confianza de la acción policial dentro del público y del efecto de la idea de policía en el tiempo. Para eso se tienen que desarrollar estadísticas, datos e indicadores adecuados. Tenemos pocos datos que nos permitan cuantificar esos asuntos; entonces necesitamos crear competencias para responder, y no es una cuestión de confiar o no en la policía, si es mala o buena, eso es muy poco. Eso sería entrar al mundo de las opiniones y el mundo de las opiniones cambia de acuerdo con las crisis o con la coyuntura. Es mucho más que eso, en realidad es hablar de una representación.

El desafío para construir las herramientas es saber qué tipo de datos nos van a permitir responder a estas cuestiones. El efecto de la acción policial no está derivado de su presencia concreta, sino de la sustentación de su idea. Entonces ¿cómo traducir eso en un grupo de indicadores que no sea aquella lógica de opresiones y represiones? Vamos a hablar aquí de algunos ejercicios con matrices. Si estamos hablando de matemática compleja, es interesante hablar de un análisis en términos de procesos.

Aquí vamos a hablar del diálogo entre legalidad y legitimidad de la acción policial. La legalidad queriendo decir sustentación, y la legitimidad, la adherencia de esa policía a esa legalidad. Aquí tenemos lo que es el mandato policial, creación de alternativas pacíficas de obediencia sobre la base de la aceptación social.

En este gráfico donde tenemos en el vector Y la legalidad y en el vector X la legitimidad, tenemos cuatro escenarios que nos permiten mejorar y medir para qué lado está yendo, tanto mi agente policial como mi unidad policial dentro de esa organización.

Tenemos cuatro posibilidades lógicas;

La primera: tengo baja legitimidad. La policía está actuando en un área que no tiene aceptación social, va a actuar con alta legalidad, pero su imagen, su aceptación es muy baja, la confianza es muy baja porque en esa comunidad, en ese grupo social hay una historia de violación y de violencia entre la policía y el ciudadano. Podríamos estar hablando de situaciones como las favelas en Río de Janeiro, o una comunidad de riesgo social en Venezuela, o en Bagdad o el Líbano, como ustedes quieran. Entonces aquí en este lugar donde yo tengo baja aceptación, yo voy a tener que compensar eso con alta legalidad. Normalmente los medios de fuerza tienden a actuar como una tropa de ocupación y por lo tanto con procedimientos muy cercanos a las Fuerzas de Paz de la ONU, porque la manera de rescatar la aceptación social va a ser reforzar los elementos de legalidad en un círculo vicioso de la acción policial para el rescate de la propia idea de la policía. Y al mismo tiempo, de la legitimidad.

Aquí vamos a encontrar una resistencia muy grande de las comunidades locales y las fuerzas policiales van a tener que regirse por los protocolos internacionales para dirimir los conflictos. Eso va a pasar tanto en un conflicto nacional como en un conflicto internacional.

La otra realidad es baja legalidad y baja legitimidad, entonces eso sería una policía que es detestada en una comunidad dada porque ella actúa violando la ley. Normalmente en esos lugares la policía es percibida como una fuerza de invasión, una tropa de ocupación. El grado de resistencia y de rechazo a la presencia policial es elevada, la comunidad no colabora, sabotea el trabajo policial y aumenta el riesgo de la intervención policial, entonces lo que era de poco riesgo se agrava por la reducción de la aceptación. El agente policial allí es visto como un extranjero, como un invasor, como un agente no deseado, él no es querido, es expulsado de esa comunidad. Eso sucede en varios barrios de Nueva York, de Río de Janeiro, y eso es como una manera de demostrar cómo el desequilibrio entre legalidad y legitimidad terminan por configurar o por conformar las determinadas formas de intervención de los medios de fuerza.

Cuando tengo más **legitimidad y menos legalidad**, se transforman en los mecanismos feudales, tradicionales, de protección, milicias, milicias oligárquicas, tráfico de influencias, muchas cosas. Eso quiere decir que un grupo criminal se constituye dentro de una comunidad, pero sigue siendo ilegalidad, como en los casos de los mecanismos ilegales informales. Eso sería la llamada seguridad privada ilegal. Entonces los oficiales terminan construyendo amenazas, articulados dentro de una red de protección cuya base es la sustentación omnipotente y omnipresente de la amenaza para justificar y reforzar la protección contra la seguridad pública. Eso quiere decir que las acciones son generalmente ilegales y criminales, pero con un alto nivel de aceptación por parte de la comunidad, reproduciendo desigualdad, exclusión e intolerancia; es decir, digamos que "mi" policía tiene varios patrones, no es autónoma y está subordinada altamente a grupos políticos y a lógicas de poder y ella está haciendo un control policial en una comunidad pequeña; pequeña pero discriminatoria, con actores racistas, y allí, por ejemplo, ciudadanos negros compraron una casa en aquel condominio de lujo hecho por blancos racistas, si esa policía se sobre identifica con aquella comunidad, el servicio comunitario que ella va a prestar va a ser el de intimidar a esa familia de negros, sembrando drogas en el hijo, creando situaciones embarazosas en la mujer, porque ella tiene una resentimiento con esa comunidad; entonces los mecanismos que tiene de intimidación, de vigilancia, podrán estar al servicio de la comunidad, pero atentando contra la democracia. Esa es la razón por la cual buena parte de los programas de control policial comunitario, en aquellas policías con alto nivel de subordinación a lógicas tradicionales y clientelistas de poder, se traducen en mecanismos de compra y venta del mandato policial.

Eso reafirma prejuicios, oligarquías, y una lógica patrimonial del Estado que se beneficia, porque ahora presta un servicio desigual y excluyente; lo que sería un control policial diferente se transforma en un control policial desigual, lo que sería "Atención al Cliente" se transforma en atención al cliente "que mejor paga". Entonces, en un mundo de baja institucionalidad de policía o de Estado de Derecho, la perspectiva comunitaria termina siendo pervertida por la propia lógica comunitaria que sustenta mecanismos predatorios de protección. Y eso es obvio, pero es por eso que en el caso brasileño varias experiencias se configuran en bi tributación: la policía hace una colecta para comprar un carro para ella, para comprar comida para ella, y eso significaba que quien pagaba más en los consejos comunitarios, que son herramientas de participación social, terminan siendo intervenidas, creando grupos de policías que recogían recursos y manipulaban los recursos policiales de acuerdo con la capacidad de inversión, de privatización del recurso público en el caso del control policial. Entonces, el carro de la policía quedaba enfrente de la puerta del empresario y así no pagaba seguridad privada. Aquellos que pagaban se beneficiaban de un control policial excluyente y desigual, un control policial que no es diverso, es heterogéneo y asimétrico. Eso es importante destacarlo.

Entonces, estaríamos hablando del **control policial esperado cuando tenemos legalidad y legitimidad, que es muy complejo y muy difícil**, Aquí podemos diseñar indicadores de medición a partir de los otros parámetros. Esto es trabajando con los puntos esenciales dentro del mandato policial. Primero, el uso de la fuerza que puede traducirse en oportunidad y propiedad del empleo de la fuerza, recordando que nuestra transparencia es la expectativa de la presencia policial y la oportunidad de la presencia policial. Entonces aquí oportunidad se traduce como un juicio sobre la pertinencia del recurso de la fuerza en un juicio estratégico. La propiedad es el juicio sobre el medio usado, sobre la táctica. ¿Cuál es el recurso que voy a usar en caso de que lo necesite? Entonces, propiedad está en el vector Y, y oportunidad en el vector X.

Tengo **cuatros escenarios posibles**. Vamos al primero, que es el **escenario de error estratégico**. Con este tipo de escenario yo puedo evaluar la acción policial, puedo evaluar la acción de un grupo táctico, puedo evaluar una unidad de evaluación especial porque yo puedo llenar estos elementos de matrices con subvariables o subparámetros que me permiten asociar la misión, el tiempo, la tropa, el terreno, las consideraciones políticas y sociales y así saber dónde es que se da el problema. Entonces, si yo quiero mejorar mi personal policial, yo necesito saber cómo funcionan las cosas. Mi primer escenario es un escenario de error estratégico. **¿Qué es un error estratégico?** En cuanto a la oportunidad del uso de la fuerza. Mi agente policial llegó al sitio del evento y él evaluó que era necesario usar la fuerza. Ahí cometió un error estratégico, él no tenía que usar la fuerza porque la situación no lo ameritaba, pero la fuerza que él usó, el recurso que usó era el adecuado, es el caso de que si en esa situación hubiera sido necesario la fuerza, entonces la fuerza que usó era la adecuada, entonces ellos están acertando tácticamente pero es un error estratégico, eso es un problema porque la decisión policial es irrevocable, ella es *ad hoc*. La calidad de la toma de decisiones en tiempo real y los niveles de decisión de la toma de decisión policial son definitivos. Entonces yo tengo que calificar mejor a mi policía, para que ellos puedan evaluar mejor las situaciones, así como el médico cuando está haciendo una operación, él es capaz de saber qué decisión tomar cuando el apéndice está complicado, así como un científico delante de varias alternativas de reflexión él crea un camino para producir cierta teoría, entonces de la misma forma tiene que pasar con la policía. El científico puede demorar dos meses o una semana para producir esa alternativa, el médico y el policía no lo pueden hacer así, tienen que hacerlo en el momento, en tiempo real. Entonces, aquí tenemos el escenario de baja propiedad, baja oportunidad, eso quiere decir errores estratégicos y tácticos, eso sería "no debía usar la fuerza y la fuerza que usé no era de esa forma". Es decir, que usé una alternativa equivocada, en una situación que ni siquiera ameritaba eso. Es decir, son errores estratégicos y tácticos que van saboteando la idea de policía y van saboteando la expectativa de la presencia policial, y haciendo que la presencia concreta de la policía sea permanente.

La segunda opción aquí sería la del error táctico, es decir, la situación pedía, exigía la presencia concreta de la policía y pedía también algún nivel de fuerza, pero la fuerza, el recurso empleado como alternativa táctica era errado. Entonces tenemos el error táctico, el error estratégico, y **tenemos las situaciones de aciertos**, debería haber usado y era así como lo tenía que usar y es bueno que eso quede transparente y claro para el gobierno, para la población, para que podamos tener una curva correcta.

Aquí hay unos ejemplos de Alpert y Dunham sobre el modelo del uso de la fuerza. Estos son unos manuales, son informes sintéticos de investigación hechos para los policías, para que los policías puedan evaluar trabajos de investigación. Aquí tenemos una alternativa métrica para

crear una cuantificación del factor fuerza, es una matemática muy simple. Este es un modelo construido en Illinois que es igual al modelo adoptado en Venezuela, y que ha sido adoptado en Brasil desde 1980, es el nivel de fuerza, menos nivel de resistencia, matemáticamente como una fórmula cualquiera es simple.

Primero: ¿cuál categoría? ¿Qué categoriza la proporcionalidad? La palabra proporcionalidad dentro de los fines didácticos o pedagógicos, bien sea en un curso de policía, es satisfactoria, pero ella no es precisa conceptualmente, y por lo tanto nos puede llevar a errores, porque ella nos lleva a una dimensión instrumental de la fuerza e incluye que el uso de la fuerza no solamente el uso concreto, sino también el uso potencial de la misma, entonces eso crea ilusiones y termina por ocultar los fenómenos y la riqueza del trabajo policial. ¿En qué sentido yo quiero decir esto? Encontrar la propiedad y la oportunidad nos lleva al concepto de eficacia, de eficiencia. Vamos a imaginar esta situación aquí, la acción policial al mismo tiempo es una acción política, estratégica y táctica, eso quiere decir que la policía pudo haber sido victoriosa a través de medios de fuerza porque el resultado que produjo fue suficiente. entonces, por ejemplo, una mujer histérica, gritando, y se le fue encima a un policía, ese policía puede usar esa fuerza con la que él está autorizado; en vez de hacer eso, él va a continuar dialogando, a pesar de que lo cacheteen, pero él va a continuar dialogando, y va a ganar al final, porque generalmente en esa situación va a tener ciudadanos viéndolo en condiciones de testigos, o simplemente como observadores, entonces el policía es un administrador del riesgo que tiene. En ninguna situación en la que esté inmiscuida la gente, él está solo, él nunca está solo, y va a tener un contexto social que va a aprobar o reprobar su acción.

La policía actúa dentro de la sociedad y no en la frontera o fuera de la misma. Otro problema de esos modelos que ya fue discutido, pero que es importante, porque generan problemas. Yo tengo una policía que está aplicando menos fuerza, ¿será que ella es una policía incompetente o incapaz? Pero la meta política de ella está sustentada, la idea está bien, la aceptación social aumentó, pero es una policía incompetente, es verdad.

En el lado de acá, el problema de estos modelos, como ellos son visuales, ellos son simétricos, demuestran movilidad dinámica, pero también ocultan un problema muy serio. Existe la presuposición falsa de que esos dos lados son simétricos, porque el diseño es inherente a la simetría. La relación policial con el ciudadano no es una relación simétrica, no es igualitaria por principio, existe alguien que tiene un poder de coerción legal y legítimo y la otra persona no lo tiene, por eso se produce violencia en una correlación de fuerzas. Esa relación es asimétrica, no necesariamente desigual.

La suposición de una simetría da una ventaja extraña al policía de comenzar el evento con un nivel de fuerza superior al deseado. El tiene más recursos, el policía tiene métodos superiores, él está acompañado, tiene un chaleco antibalas, tiene un arma, tiene un carro, tiene un compañero de trabajo, está en superioridad numérica, está en superioridad táctica, y estratégica, en relación a las ventajas tácticas él siempre está por encima, entonces allí en su mayoría la policía siempre va a tener ventajas.

Dentro del punto de vista de entrenamiento individual, el cuadro podría resolverlo, pero desde el punto de vista real, de cómo se dan las acciones policiales, que se dan en un escenario discontinuo, de causalidades múltiples, y de relaciones causa-efecto no mecánicas, que son escenarios de multitudes, de masas, de matrices, ese modelo tendría problemas entonces. Esta

matemática simple induciría a la policía a producir más fuerza de la necesario y eso atenta contra sus principios estratégicos y atenta contra su misión política. Bueno, de cualquier manera, es necesario medir el factor fuerza, y es necesario para eso constituir informaciones sobre algunas de esas variables presentadas. ¿Cómo traduzco eso? Yo doy una consistencia analítica a aquella matemática simple. Recuerdo al jefe de policía holandés que habló de que todas las acciones de fuerza tienen un registro, eso es muy común en las policías.

Esos formularios que el policía produce deben contemplar algunas variables básicas para que podamos monitorear la calidad de la toma de decisiones policiales en el empleo de la fuerza, porque el policía no es mecánico, ustedes tienen que comprender eso, el policía es un actor social, él tiene una raza, un sexo, un estilo de vida, fatiga, estrés, y poder monitorear y crear indicadores de seguridad y de trabajo ocupacional, el histórico disciplinar de ese policía, el tiempo de servicio, algunas veces los oficiales más viejos tienden a usar su propia experticia en función de ese sentimiento de aislamiento social y de exclusión social, el tiempo que demoró la persona para resolver el problema, y la curva de formación y entrenamiento. Es evidente que existen variables contextuales dentro de esa interacción: el tipo de incidente, el local del incidente, el lugar del incidente, el horario, cuáles fueron las desventajas tácticas que tuvo esa situación.

Creo que ya mi tiempo se me acabó y creo que voy a tener que acortar lo que estoy diciendo, hablar lento para mí es una tortura, yo prefiero otros mecanismos de tortura pero no ese. Prefiero el uso de la fuerza, creo que es más interesante (Sonrisas).

Señores, en Río de Janeiro tenemos una expresión que es parte de la jerga brasileña, que es la cuestión de que lo que es bueno para el pavo también es bueno para la pava. Tenemos entonces aquí un punto importante, monitorear el uso de la fuerza, construir indicadores: es posible, factible, todas esas variables sociológicas son presentadas y son convencionales, pero tenemos que construir bases de información para eso. Comienza por el diseño de un formulario que el oficial puede llenar y otras herramientas adicionales a ese formulario para así constituir una base de información que pueda medir y cuantificar la calidad.

Otro problema de los indicadores tiene que ver con las percepciones de los operadores del sistema de seguridad pública y justicia criminal, de las autoridades, de los formadores de opinión, de los investigadores, acerca de los niveles de visibilidad del trabajo policial. Entonces, los niveles de visibilidad de la acción policial influencian, tienen una influencia en los tipos de exigencia, de resultados de las policías y por lo tanto va a definir la escogencia de los indicadores, tiene mucho que ver con los prejuicios y con las percepciones que terminan impactando la forma. Claro, es siempre más fácil medir las actividades más visibles, en donde la cuantificación es obvia, porque no exige ningún esfuerzo intelectual, sobre todo si las informaciones ya están disponibles. Entonces, lo único que tiene que hacer el investigador es acomodar esa información, y eso satisface la dinámica conservadora de los llamados indicadores clásicos: arresto, aprehensión, detención, etc. Más que un problema eso deja por fuera la mayor parte de lo que hace la policía. Una de las cosas más importante de la policía es no actuar en función de la policía y desde la expectativa de su presencia. Ella produce un resultado en algo que no aconteció, entonces se puede hacer eso, eso quiere decir omitir lo que no existió.

Esto es para intentar mostrarles qué hace la policía. Si nosotros pudiésemos sistematizar lo que hace la policía, cada columna de estas es una manera de recortar o de reportar las cosas

obvias que la policía hace, entre lo que es más visible o tangible al ojo común del ciudadano, y lo que es menos visible, menos palpable o discreto a los ojos del sentido común.

Todas esas razones, por ejemplo la imposición de la Ley, es bastante visible porque genera burocracia y alimenta lo que da sentido a la justicia criminal; todo lo que no involucra la imposición de Ley no es visible, porque la imposición de Ley siempre es a posteriori, no decide sobre las alternativas tácticas ni sobre la naturaleza de la acción policial, entonces es menos visible. La emergencia es más visible, las acciones represivas o donde el uso concreto de la fuerza se pone en práctica, es más visible, porque se da un espectáculo de policía que genera a la vez la incompetencia de los hacedores de políticas públicas, entonces todo el mundo come con aquello que es visible, aquello que irónicamente es de mal gusto, el patrullaje, porque es un tipo de actividad de control policial caracterizado, uniformizado, que es ver y ser visto. ¿Cuál es la razón del uniforme? Que te vean para que la gente pueda ver, y que compruebe que nosotros estamos viendo las actividades externas y los expedientes formales, las acciones menos visibles: custodia directa, investigación e inteligencia, tenemos la tendencia a pensar que lo que es menos visible no se puede controlar, ahí entra una especie de mística, entonces la inteligencia es tan invisible que no tiene control. Eso es una estupidez en realidad.

La gente tiende a creer que las actividades internas tienen que ver con la reducción de la logística de la acción policial, las que están con los círculos rojos son las que están más visibles y son las que naturalmente se convierten en indicadores tradicionales y que naturalmente son más exigidas, sólo que la invisibilidad, crea la invisibilidad de todas las demás.

Eso aquí plantea un problema, la visibilidad social del trabajo policial y la medición. Eso aquí es como si fuese un iceberg, aquellos elementos visibles son los que tienden a ser admitidos: el arresto, la aprehensión, multas, registros ¿Cuál es el problema? Usted transforma el fin como un medio en sí mismo y todo el resto de la acción policial, la prevención, la disuasión, el efecto de la idea policial queda invisible a los ojos de la comunidad, queda totalmente oculto y cuando esto sucede eso impide el control, el monitoreo, la transparencia y el perfeccionamiento, esa parte de aquí arriba es manipulable, que es la parte menor. De otro lado, la variable fundamental tiene que ver con el tiempo, es eso que la fuerza introduce en la fuerza policial, la prestación del servicio, la capacidad de acción en tiempo real. De ahí viene la importancia de la discrecionalidad, y es aquí donde encontramos una simulación muy simple de algunas modalidades de la acción policial, y el intervalo temporal de la exigencia; si estamos intentando medir la policía o evaluar indicadores de desempeño, estamos hablando de monitorear los límites de la capacidad del resultado policial.

Una palabra decisiva para la evaluación del riesgo es el tiempo. La policía es más calificada que el ciudadano común porque administra el tiempo de mejor manera; la producción del resultado en tiempo uno, es muy denso, demoró mucho más aquí; la patrulla, tiempo restringido, tiempo denso; asistencia, es un tiempo más grande: el auxilio es un tiempo que se distingue más por la exigencia de resultados; la investigación es un tiempo más extendido y la inteligencia es un tiempo sobre extendido.

Aquí cuando imaginamos esta posibilidad tenemos cómo establecer criterios de evaluación de acuerdo con las adecuaciones o actividades en el ejercicio del papel policial. Yo voy a parar aquí porque la última variable que yo quería presentar es precisamente la discrecionalidad. Cuáles son los tres modelos más convencionales que las policías del mundo entero utilizan:

uno es la máscara (*the mascare food and enforcement model*), la otra es *the public role making model*, y la otra sería el modelo real profesional. Cada uno de esos modelos permiten prestar visibilidad, transparencia y discreción y con eso permiten la validación y la creación de indicadores, pero como ese material está todo escrito y la mayoría está escrito en inglés, eso va a estar accesible a ustedes. Me disculpan pero la lentitud no es parte de mi estilo y bueno, muchas gracias.

ESPACIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA LA POLICÍA

Philip Stenning
Inglaterra

Las cuestiones fundamentales que nos podemos plantear en un tema como éste son las siguientes:

1. ¿Qué significa gobernabilidad "plural" o "nodal".
2. ¿Puede la seguridad o policía privada contribuir al suministro de un servicio policial democrático dentro de un ambiente de gobernabilidad global?
3. ¿De qué modo puede facilitar una política pública estatal este propósito?
4. ¿Cómo puede contribuir la reforma de la policía pública con este objetivo?

Gobernabilidad plural:

Este concepto implica reconocer que el Estado no tiene el monopolio de la gobernabilidad. La gobernabilidad es una responsabilidad compartida entre instituciones estatales y no estatales. A menudo, el Estado "dirige", dejando la ejecución a cargo de entidades no estatales, que quedan sometidas a algún tipo de supervisión o regulación estatales *Osborne & Gaebler, Reinventing Government, 1992*.

Policía plural:

Esta idea asume que la policía pública estatal no tiene el monopolio sobre el suministro de los servicios policiales, pues estos últimos son también suministrados por una variedad de proveedores no estatales, como los servicios de seguridad privada.

Policía:

Se puede entender por ella el conjunto de actividades específicamente dirigidas al establecimiento, mantenimiento y cumplimiento de un orden predefinido dentro de una colectividad particular, cualesquiera sean los medios empleados para ello.

Seguridad:

Es un estado de cosas en el cual los beneficiarios de la acción policial se sienten y se encuentran seguros y confiados para vivir sus vidas y para ocuparse de sus negocios.

Seguridad privada:

Son los servicios de policía y seguridad suministrados mediante los auspicios o el patrocinio de cualquier agencia no estatal.

Policía democrática:

Es un desempeño policial caracterizado por lo siguiente: a) el consentimiento de las comunidades a las cuales se aplica la acción policial; b) directa o indirectamente dirigido o controlado por estas mismas comunidades; c) directa o indirectamente responsable ante estas comunidades; d) refleja, sostiene y protege valores democráticos (tales como la igualdad, las libertades civiles, los derechos humanos, las libertades, la inclusión, el estado de derecho, entre otros).

Aproximación conceptual a un marco de referencia sobre el suministro plural de servicios policiales:

A continuación se presenta una matriz comparativa de servicios policiales según que el Estado auspicie o no, o implemente o no, la correspondiente prestación.

Auspicio

		Estado	No Estado
Implementación	Estado	1	3
	No Estado	2	4

Algunos ejemplos:

1. Auspicio e implementación estatales: policía estatal para el cumplimiento de la ley, incluyendo el derecho penal.

2. Auspicio estatal e implementación no estatal: convenios estatales con empresas privadas para seguridad aeroportuaria, supervisión estatal de organizaciones vecinales de vigilancia comunitaria.

3. Auspicio no estatal e implementación estatal: una empresa privada contrata a policías fuera del turno para que suministren protección policial, como en un evento deportivo.

4. Auspicio e implementación no estatales: Una empresa o comunidad de negocios contrata a una compañía privada para suplir sus necesidades de seguridad, o dispone de su propio equipo de seguridad. Una comunidad residencial contrata con un proveedor de seguridad privada para la vigilancia de su comunidad. Los residentes de un barrio organizan a voluntarios para suministrar seguridad, sin organización o supervisión.

La policía y seguridad privadas tienden a crecer cuando: a) el Estado no puede o no quiere proveer la policía y la seguridad que la "comunidad" siente que quiere o necesita; b) una

"comunidad" desea policía y seguridad que, por alguna razón, no quiere que sea suministrada por el Estado.

La incapacidad o indisposición del Estado para suministrar la policía que necesita la comunidad puede deberse a que: a) el Estado es débil, incapaz de ejercer el gobierno sobre todo su territorio; b) las instituciones estatales, en general, o la policía, en particular, son corruptas; c) el Estado carece de recursos suficientes para satisfacer todas las necesidades de policía; d) el Estado adelanta una política neo liberal de gobernabilidad en la cual se requiere a la sociedad civil asumir responsabilidades para el suministro de algunos servicios policiales; e) La policía está controlada políticamente en función de los intereses de quienes tienen poder político o económico.

Quienes auspician policía o seguridad no suministrada por el Estado, tienen la siguiente motivación: a) la policía que se quiere protege intereses no compatibles con (u opuestos a) el interés público; b) el Estado no es democrático o carece de legitimidad democrática, como cuando la policía no es percibida como susceptible de rendir cuentas de manera democrática; c) La policía estatal no es confiable (bien por corrupta, porque usa excesivamente la fuerza o porque se encuentra políticamente orientada hacia las supresión u opresión de determinados grupos sociales); d) quienes auspician estas formas alternas desean mayor control sobre las políticas, prioridades y prácticas de la policía.

La seguridad privada y el Estado.

En colaboración o cooperación con el Estado, la seguridad privada puede asumir diversas modalidades. Una de ellas es la colaboración asociada, a través de acuerdos "sobre la mesa" o de "trabajo sucio", y otra la de llenar vacíos en el desempeño del trabajo. Como suplemento del Estado, la seguridad privada puede desempeñar tareas policiales que el Estado no está dispuesto a desarrollar. Desafiando al Estado, puede desarrollar trabajo policial que el Estado no quiere hacer del todo o no quiere hacerlo de la manera como dicha instancia lo hace. En oposición directa al Estado, la seguridad privada puede emplearse en contrarrestar o subvertir las actividades policiales estatales, e incluso apoyar a la insurgencia.

Seguridad privada formal e informal.

Son ejemplos de "seguridad formal" el sector contractual de la seguridad industrial y el sector de la protección de viviendas. También lo son las formas estatalmente aprobadas de seguridad privada en las que intervienen funcionarios policiales fuera de sus horas de servicio. Son ejemplos de "seguridad informal" el suministro de seguridad por funcionarios policiales "mata tigres" (moonlighting) sin supervisión o aprobación estatal, o las formas de vigilantismo privado y de bandas criminales.

Algunos servicios privados de seguridad comprenden vigilancia y patrullaje estático o móvil, servicios de investigación, consultoría de seguridad, transporte de valores, protección de guardaespaldas, sistemas de alarma y otros equipos de seguridad.

Algunas particularidades de la seguridad privada que merecen ser destacadas son las siguientes: a) el concepto de "orden" se define en forma privada; b) la vigilancia no necesariamente se centra en el control del delito y el cumplimiento de la ley; c) existe mayor proporción de

equipamiento y tecnología que de trabajo humano; d) la seguridad se encuentra de ordinario indiferenciada de otras funciones y ocupaciones.

Los mecanismos de rendición de cuentas de la seguridad privada pueden producirse a través de regulación estatal, regulación por parte de la propia industria, responsabilidad criminal, responsabilidad civil por daños, legislación laboral, responsabilidad contractual y control del mercado.

Algunos beneficios de la seguridad privada son los siguientes: incremento de la efectividad costo beneficio y de la eficiencia, en relación a la policía pública. Puede existir más amplia participación en la determinación de las políticas públicas. Las prioridades y enfoques son más fáciles de acomodar a las necesidades locales y especiales. Por otro lado, aumentan las oportunidades para la experimentación y los costos financieros son más factibles de ser soportados por los beneficiarios directos.

Algunos problemas potenciales derivados de la seguridad privada son los siguientes: inequidad en el acceso al servicio de protección, el interés público podría ser subordinado a los intereses privados, puede haber dificultades para la regulación efectiva, existe el riesgo de explotación y puede implicar un desafío a la soberanía del Estado y a los valores nacionales, considerando la expansión transnacional de la industria.

El incremento del servicio policial democrático a través del pluralismo, incluyendo el suministro de seguridad privada.

Los siguientes principios pueden contribuir con este propósito:

a) Incrementar la legitimidad democrática de las instituciones estatales y el acceso equitativo a los servicios suministrados por el Estado.

b) Invertir recursos adecuados en un servicio público de policía susceptible de rendir cuentas, que se adecue a valores democráticos, y cuyos empleados puedan contar con un ingreso decente para ganarse la vida.

c) Aplicar reglas estrictas contra la violencia policial y la corrupción.

d) Desarrollar una política pública sobre la policía que tome en consideración y aproveche los beneficios de cualquier forma de recursos para la seguridad, estatales o privados, dentro de un marco democrático.

e) Establecer una agencia estatal que tenga la responsabilidad de implementar la política pública (incluyendo supervisión y regulación del suministro de servicios de seguridad por parte de proveedores no estatales), supervisando su ejecución.

f) Establecer departamentos locales representativos de supervisión policial con la autoridad y recursos para hacer seguimiento de la implementación local de la política pública, a fin de alcanzar la satisfacción de las necesidades locales.

g) Establecer un presupuesto policial que sea disponible para proveedores estatales y no estatales de seguridad que alcancen la disposición óptima de suministro del servicio de seguridad dentro de un marco democrático.

h) Insistir en que todos los proveedores de seguridad que reciben fondos públicos deben suministrar servicios de seguridad conformes con los valores democráticos.

i) Estimular prácticas policiales innovadoras y enfoques a través de la investigación, la experimentación y el soporte de fondos.

j) Suministrar incentivos a los jóvenes para que ingresen a la carrera policial, así como dotar de recursos apropiados a los programas de educación y entrenamiento para la carrera policial.

BREVES NOTAS SOBRE LA SEGURIDAD PRIVADA EN VENEZUELA[26]

María Gracia Morais
Venezuela

En este evento, la contribución de la Universidad Católica Andrés Bello consiste en poner a la orden de la Comisión Nacional para la Reforma Policial algunos resultados de la investigación, que sobre los Servicios de Seguridad Privada en Venezuela, se realizó en el Centro de Investigaciones Jurídicas, entre los años 1995-1998.

El equipo del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello se preocupó por este tema porque, poco a poco, nos fuimos dando cuenta de que la seguridad privada está en todas partes, permea todas las dimensiones de la vida moderna y, aun cuando lo aceptemos de forma pasiva y condescendiente, ella invade cada vez más nuestra privacidad. Pasamos entonces a buscar las implicaciones socio-jurídicas del fenómeno, pareciéndonos importante averiguar si los servicios de seguridad privada estarían conculcando derechos de los ciudadanos.

El estudio tuvo como objetivo central hacer un diagnóstico sobre los orígenes y alcance de los Servicios de Seguridad Privada en Venezuela (en el lapso comprendido entre 1958 y 1996), indagando sobre su ideología, determinando su marco jurídico, evaluando las políticas estatales respecto a estos servicios, aportando datos sobre su dimensión y funcionamiento, incluso indagando la percepción que sobre ellos tienen los ciudadanos. Por otra parte, nos pareció importante conocer la legislación de otros países, por lo cual hicimos un análisis comparado de varias leyes y reglamentos extranjeros, especialmente latinoamericanos, referidos a los Servicios de Seguridad Privada.

El estudio resultó ser un extenso diagnóstico descriptivo de las varias dimensiones del fenómeno: la jurídica, la estatal, la empresarial y la psico-social, lo cual exigió la realización de una serie de estudios complementarios y por ende la utilización de varios procedimientos y medios de intervención, afines a la metodología cuantitativa y cualitativa.

Por Servicios de Seguridad Privada entendemos las personas u organizaciones distintas al Estado (independientemente de la forma que este asuma) que se disponen a satisfacer las necesidades de protección de otras personas, sean naturales o jurídicas y de sus bienes, de su patrimonio, su propiedad. Habiendo varios tipos de servicios de Seguridad Privada, nuestro estudio se limitó a los prestadores de servicios por contrato, que operan con la acción o actividad

humana, ejerciendo funciones de vigilancia, custodia y protección de personas y propiedades.

I El Estado frente al servicio-negocio de la seguridad privada

El estudio ha permitido demostrar que durante el lapso señalado (1958-1996) el Estado venezolano mantuvo una actitud de tolerancia, de justificación racional y de fomento y protección a la Seguridad Privada. Esa demostración se basa principalmente en las conclusiones arribadas sobre el origen del servicio-negocio de la seguridad, las dimensiones del mismo y la debilidad de los controles.

El Estado ha tolerado el crecimiento numérico de las empresas de seguridad privada, su extensión espacial (territorial) y la ampliación de sus operaciones. Ha permitido la prestación de innumerables servicios, que desbordan ampliamente a los establecidos en el Decreto 699 (del 14.01.75). En el curso de la investigación detectamos que las empresas prestan los siguientes servicios: vigilancia física de residencias y vehículos; vigilancia en el hogar durante celebraciones y vacaciones; servicio de respuesta de alarma; vigilancia bancaria; vigilancia en comercios, clínicas y escuelas; vigilancia industrial; protección de ejecutivos y personalidades; seguridad de eventos; protección de urbanizaciones, casetas; traslado de valores, blindaje de vehículos; vigilancia de transporte de mercancías secas; investigaciones especiales; detección y prevención de pérdidas; ingeniería de seguridad: tecnología de vanguardia en circuito cerrado de televisión, control y monitores de seguridad; sistema de intercomunicación de audio y video; detección y alarma contra incendio; instalación de sofisticados equipos de acceso; detección mediante alarma de intrusos; busca personas; envío expreso-traslado de documentos; adiestramiento básico en tiro policial y de combate; curso avanzado en el uso de armas de fuego; curso básico para agentes de seguridad industrial y protección familiar; curso para instructores FIE-30; curso técnico avanzado policial para agentes municipales.

En cuanto al aspecto cuantitativo, según los datos obtenidos en junio de 1995 en la División de Operaciones de la Dirección de Armas y Explosivos del Ministerio de Relaciones Interiores (MRI), hasta diciembre de 1994 estaban registradas en dicho ministerio 339 Empresas de Seguridad, distribuidas así: 326 de Vigilancia y Protección, 12 de Traslado y Custodia de Valores y una de Investigación. Asimismo, el MRI exhibió, en aquella ocasión, un registro de 316 comercializadoras, sin especificar si eran de armas u otros dispositivos de seguridad. Para mediados del año 1997, había en Venezuela 522 Empresas de Seguridad, cifras que no incluyen, evidentemente, las llamadas compañías "piratas", que son las no autorizadas, pero que igualmente funcionan, la mayoría de la manera más precaria, y desde los lugares más insólitos: maletas de carro, celdas de los penales, estacionamientos, etc. También hay otras, igualmente "piratas", pero perfectamente organizadas.

El estudio permitió detectar la progresión de las autorizaciones, que se ha acentuado en la década de los 90. En el lustro 90-94, hubo un incremento de 200% en relación con el lustro anterior. De 1990 hasta mayo de 1996 se autorizaron 234 empresas, lo que representa más del 50% de todas las autorizaciones concedidas en los 15 años anteriores.

El estudio detectó, además, una expansión de los Servicios Privados en el territorio de la República. Es así como, a partir del año 1991, la mayoría de las autorizaciones conferidas por el MRI correspondía a empresas con sede fuera del área metropolitana de Caracas. La expansión

territorial de las empresas se apreció más significativa porque muchas de ellas, con sede en Caracas, tenían múltiples oficinas y sucursales en el interior del país.

En cuanto al aspecto referido al número de efectivos y armamentos, el estudio permitió concluir que estamos ante una poderosa industria que dispone de un verdadero ejército armado, realizando las más diversas funciones de vigilancia, que maneja millones, que han constituido verdaderos "holdings" de empresas, algunas de ellas conectadas con capital transnacional. Dígase, no más, que mientras la Policía Técnica Judicial tenía 6.000 agentes en todo el país y la Policía Metropolitana 8.000 efectivos, para el momento de la investigación había 20.000 vigilantes privados. Asimismo, la facturación anual de las empresas de seguridad privada ascendía a los 81.000 millones de bolívares.

La tolerancia del Estado se manifiesta también en la laxitud e inoperancia de los controles que, tanto a nivel normativo como a nivel fáctico, ejerce o debería ejercer sobre estas empresas. Se entiende por nivel normativo, la actividad reguladora expresada en el marco jurídico de los Servicios de Seguridad Privada, conformado por normas legales, que regulan incidentalmente esta actividad y normas sub-legales, contenidas tanto en decretos como en resoluciones ministeriales. El nivel fáctico se expresa a través de la actuación de los organismos estatales encargados de diseñar y aplicar las políticas y hacer cumplir las normas. Evidentemente, ambos niveles se enlazan.

Los hallazgos de la investigación permiten afirmar que el control desde el punto de vista normativo es débil, puesto que solo se dispone del Decreto 699 y resoluciones ministeriales conexas. Los dispositivos reglamentarios sobre el particular no dejan claro las reglas del juego y conceden a la autoridad controladora una discrecionalidad tan amplia que propicia la inercia y/o inoperancia de las sanciones.

El proceso investigativo reveló, que a nivel práctico, la improvisación y la discontinuidad eran las características de la actividad controladora de la Dirección de Armas y Explosivos del MRI, que para el momento tenía la competencia de otorgar las autorizaciones para el funcionamiento de las empresas de seguridad y de realizar las inspecciones periódicas a las mismas. Se observó que para la concesión de autorizaciones el proceso era tan largo y engorroso que siempre sed obviaban requisitos y se saltaban procedimientos.

Respecto a las inspecciones, la investigación reveló que se realizaban de manera totalmente discrecional, sin un patrón estándar sobre lo que se inspeccionaba, ni se establecía la periodicidad de las visitas, amén del soborno y corrupción de funcionarios.

En cuanto a los efectos de las inspecciones, resultó patente lo laxa y permisiva de la actitud asumida por la autoridad controladora, que en todo momento buscaba mediar, conciliar y solucionar las fallas, evitando suspender o revocar una autorización para no complicar y dejar sin trabajo a un contingente de hombres o a clientes sin vigilancia.

Ante la incapacidad del MRI para cumplir su función controladora, los empresarios se han visto en la necesidad de solicitar inspecciones, de financiar las supervisiones estatales y de implementar sus propios mecanismos de control, a través de la Cámara que las agrupa (Canavipro).

II Seguridad privada, ordenamiento jurídico y Estado de Derecho

Una de las hipótesis iniciales de investigación era que la Seguridad Privada ha desbordado el actual ordenamiento jurídico venezolano. El estudio permitió confirmar esta conjetura inicial porque se demostró que: 1) el marco jurídico de los Servicios de Seguridad Privada es insuficiente; 2) estos servicios ejercen un control social paralelo al del Estado y, 3) su actuación puede vulnerar derechos de los ciudadanos. Expliquemos brevemente estos hallazgos:

En cuanto al marco jurídico, además de la insuficiencia de la normativa, el estudio nos permitió advertir que la reglamentación de los Servicios de Seguridad Privada es inconstitucional. En efecto, estos servicios son actividades de servicio público que se materializan a través de actividades de policía, pero no son un servicio público en sentido restringido, pues ninguna ley los ha reconocido o previsto como tales. En consecuencia, los particulares pueden desarrollar esas actividades dentro del marco del ejercicio del derecho a la libertad económica, reconocido constitucionalmente, sin más límites que los establecidos en la Ley por motivos de interés general. De allí que cualquier restricción al desarrollo de esas actividades, establecido en actos de rango sub-legal es inconstitucional, debido a que vulnera la garantía constitucional de la reserva legal.

Por otra parte, los Servicios de Seguridad privada ejercen una nueva y peculiar forma de control social, que no se realiza desde el Estado ni opera dentro de los límites del derecho penal. Es un control paralelo al ejercido por el Estado, que se mueve dentro de un sistema de justicia propio, siendo más amplio que el ejercido por las instancias públicas. A este sistema de justicia privada no le interesa cumplir las formalidades de los procesos legales, sino resguardar los activos de la empresa que contrata seguridad privada y para ello tipifica conductas y crea sanciones.

Se constató que la actuación de las empresas de Seguridad Privada puede violar en determinado momento cualesquiera de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico. Siendo estos servicios iguales o parecidos a los prestados por las policías públicas, los derechos que se encuentran en una situación especial de riesgo de ser vulnerados son: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de tránsito, a la igualdad y la no discriminación, a la vida privada o la privacidad, a la inviolabilidad de la correspondencia y a la propia imagen. Esos derechos pueden ser vulnerados bien por un acto abusivo, arbitrario o extralimitado de las empresas de seguridad privada o sus trabajadores (vigilantes) o por la propia naturaleza de los servicios prestados (piénsese en los servicios de investigación sobre personas y bienes). Sin embargo, a pesar de esta situación, no existe un desarrollo legislativo ni organismos gubernamentales dirigidos específicamente a proteger a las personas de las actuaciones de las empresas de seguridad que menoscaban derechos humanos.

III Servicios de seguridad privada y percepción social

Para coadyuvar a la demostración de hipótesis y dar cumplimiento a uno de los objetivos específicos de la investigación, se realizó un estudio que permitió obtener una información amplia sobre diversos aspectos de la percepción y actitud de las personas hacia la Seguridad Privada. Como diseño, se realizó una observación por encuesta, circunscrita a dos grupos, y como población de estudio se escogió una muestra intencional constituida por 150 unidades familiares y comerciales, de la zona metropolitana de Caracas, en base a los siguientes criterios:

con vigilancia y sin vigilancia privada diferenciados por residencias-urbanizaciones (grupo 1) y comercios (grupo 2).

Los resultados obtenidos pueden resumirse de la siguiente manera:

1.- La contratación de los Servicios de Seguridad Privada es una de las soluciones adaptativas al sentimiento de inseguridad real o imaginario que sufre la población.

2.- Se constató una tendencia a conciliar el concurso entre el Estado y organizaciones privadas para brindar y compartir responsabilidades en la protección del ciudadano, aunque un porcentaje menor sostenga que la seguridad ciudadana debe seguir siendo competencia exclusiva del Estado. Sólo una pequeña parte de los entrevistados está orientada hacia la privatización total.

3.- A la Seguridad Pública se le siguen otorgando ciertas virtudes o ventajas tales como: mejor recurso humano, pues tiene mayor capacitación y entrenamiento; mayor capacidad de cobertura y radio de acción y el estar mejor dotada en armamentos para cumplir con la función represiva que la Empresa de Seguridad Privada: a esta última se la considera en los actuales momentos una alternativa frente al desborde delictivo y la pérdida de la competencia de los cuerpos de seguridad pública, en lo que respecta a la falta de mística en su trabajo y pérdida de valores éticos.

4.- Los entrevistados consideran que a los sectores más vulnerables, por tener más bienes que proteger, se les debe permitir el derecho a acceder a más mecanismos de seguridad y máxime si lo pueden pagar.

5.- Las Empresas de Seguridad Privada, en general, son percibidas en forma positiva, tanto por el grupo con vigilancia como por el que no la tiene, aceptando ambos que cumplen una función calificada como "de medianamente eficaz a eficaz". Esta imagen positiva se reafirma cuando evalúan en forma particular a la empresa contratada.

6.- El grupo que contrata dichos servicios reconoce que el índice de hechos delictivos en su zona/sector ha disminuido. El reducido grupo de sujetos que considera que el problema de inseguridad no ha disminuido, aún con el servicio contratado, aduce las razones siguientes para seguir manteniéndolo: "porque es un mal necesario", o "porque las compañías aseguradoras del comercio lo exigen".

7.- Sobre las funciones que deben ejercer dichas empresas, asombra el alto porcentaje de la muestra que acepta que las compañías de seguridad privada ejerzan funciones de represión, lo cual, aunado al deseo manifiesto de mayor control estatal sobre los servicios de vigilancia y seguridad, parece indicar que, ante la inseguridad, se apela a una solución represiva del fenómeno delictivo.

8.- La valoración positiva no se mantiene respecto al recurso humano que es reclutado por las empresas de la seguridad privada, del cual la muestra estudiada tiene una imagen negativa y al que se califica como: "irresponsable", "poco capacitado" y "falto de entrenamiento"; al que se le reprocha su bajo nivel educativo y se ve con desconfianza, por provenir de los sectores marginales.

9.- Los entrevistados no perciben que la actuación de los Servicios de Seguridad Privada violan derechos ciudadanos, pero reconocen que el uso de los servicios puede originar diferencias sociales, ya que sólo pueden acceder a ellos los grupos más pudientes, debido a su alto costo, llegando hasta vérsele como símbolo de status. Igualmente, se reconoce que el uso de la seguridad privada es socialmente injusto pues se establece una condición discriminatoria hacia ciertos sectores.

citas

[26] En aras del tiempo y del espacio, ponemos a la orden de la Comisión los resultados referidos a tres de las múltiples dimensiones del estudio.

DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA POLICÍA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO EN VENEZUELA

Elsie Rosales
Venezuela

Deliberar sobre el modelo de policía posible pasa por comprender su rol, sentido y misión, especialmente significativos en un estadio político y jurídico, es decir, constitucional y en definitiva humano y social, donde comprender y aspirar a una institución policial acorde con el Estado Constitucional es un *desideratum* de toda política pública democrática que interprete la voluntad de la comunidad.

Para ello se inicia esta aproximación tomando en cuenta uno de los contextos en los cuales se ha movido el espacio policial contemporáneo intentando centrarlo en la realidad venezolana toda vez que en ésta, la percepción generalizada ha sido la del desbordamiento de la función policial, el extravío de sus fines e incluso su implicación con la exacerbación de la violencia delictiva. Lo cual pareciera presentarse como una realidad estructural e histórica que en nuestra comprensión se remonta a momentos anteriores a la propia instauración de la República y al tránsito del antiguo régimen al Estado de Derecho, con la circunstancia de que, con la evolución de la forma del Estado tras más de dos siglos, la cuestión policial no pareciera haber sido abordada conforme con estas premisas constitucionales, sino que por el contrario, se ha desenvuelto como el lado abandonado del poder punitivo, ambientada en la actualidad en medio de dramáticas tasas y violencia delictivas mostradas en algunos lugares del planeta, así como ha sucedido en Venezuela en las últimas décadas. Esta situación ha estimulado un hecho político inédito que consiste en la colocación de la reforma policial como un tema prioritario de la agenda social relacionada con el padecimiento social y humano por la inseguridad, en el entendido de que si bien, la mejor policía no resolvería la cuestión criminal, la legitimidad de su reforma se fundamenta en el deber indelegable del Estado de atender y cumplir democráticamente sus deberes de resguardo de los derechos humanos y que por tal, le está negado constitucionalmente quedarse de brazos cruzados o más grave aun, permitir que el desbordamiento de la violencia delictiva muestre además de los saldos rojos de la delincuencia, otros saldos rojos derivados del propio ejercido del poder punitivo en su expresión más cotidiana que es la policial.

Contexto mundial de la violencia[27]

La literatura especializada cuenta que la violencia ha sufrido un aumento dramático en el último siglo:

En cuanto a la promesa de paz (…), mientras que en el siglo XVIII murieron 4,4 millones de personas en 68 guerras, en el siglo XX murieron alrededor99 millones en 237 guerras. Entre los siglos XVIII yXX la población mundial se multiplicó por 3,6, mientras las bajas en combates multiplicaron por 22, 4 (…)[28](Boaventura de Sousa Santos).

Un distinguido jurista y pensador contemporáneo de nuestra América, Raúl Zaffaroni[29], interpreta que el poder mundial se ha desplegado primero bajo la revolución *mercantilista* del siglo XV al XVIII cuyo signo fue el *colonialismo*; luego bajo la revolución *industrial* que ejerció el poder mediante el *neocolonialismo* -en sus dos fases con el ascenso de la burguesía del siglo XVIII hasta mediados del XIX y su asentamiento hasta finales del siglo XX- y por último, mediante el poder de la revolución *tecnológica* de finales del siglo XX, que se ejerce bajo el designio de la *globalización*. Todas muestran el devenir de la modernidad, todas refieren el tránsito del *capitalismo* por esta era.

El dato más contundente que ayuda a entender este fenómeno de *expansión de la violencia* es cómo, no obstante los enormes costos que la humanidad tuvo que pagar para dar el salto prometido hacia el *dominio* de la naturaleza con el cual *supuestamente* superaría sus penurias en la fase capitalista del industrialismo (siglos XVIII y XIX), luego acentuada en la era postindustrial (s. XX) y hoy definitivamente ambientada en la era tecnológica de la globalización, los datos oficiales sobre población del nuevo milenio[30] demuestran con terrible cinismo que ciertamente la riqueza ha aumentado considerablemente en el planeta, suficiente como para que todos comamos y vivamos[31], pero que paradójicamente tal premisa básica del "Estado de bienestar" capitalista no se ha revertido en menor pobreza; por el contrario, la pobreza ha continuado su injusto y cada vez más masivo curso, como efecto de la pésima distribución consustancial a las lógicas del capitalismo: poseer, tener, vender para tener más, para poseer más, siempre propietario, siempre dueño, siempre señor, es el *dominus,* que marca los siglos del poder planetario, de la dominación, con sus consustanciales componentes bélicos y sus cargas de altísima violencia que luego se expresa de mil formas, los llamados mil rostros de la violencia, que infunde miedos que, de paso, exalta y aprovecha y que apunta hacia una explicación de la violencia estructural y políticamente construida, mientras la vida humana cotidiana, la comunidad humana, contrario a su naturaleza, escenifica violencia.

A Venezuela, como a otros países de la región, les ha tocado el lado delgado del embudo y al igual que otros, muestra datos sobre violencia delictiva particularmente acentuados a partir de la década de los ochenta[32].

Selectividad y vulnerabilidad

El *pensamiento crítico* ha reiterado que la otra variable a considerar para entender la *contextualización* de la violencia en la sociedad capitalista, es que el poder punitivo del Estado (que perfectamente puede estar al servicio o hacer parte de poderes económicos o de otra índole), es decir, parte del espectro del poder del *dominus* traducido en el poder político más duro de la organización estatal contemporánea, se desempeña bajo las mismas premisas injustas de *selectividad* y *vulnerabilidad*[33] con las cuales se desempeña la estructura capitalista, *selectividad* en tanto que el conflicto penal no es seleccionado conforme a su gravedad sino en atención a otros criterios arbitrarios, y *vulnerabilidad* en tanto que tal selección de la clientela predilecta del sistema penal se basa en discriminaciones conforme a la condición socio económica. De

esta forma la injusticia social y su verticalidad antidemocrática muestra una de sus expresiones más crueles en la reproducción de tal injusticia que patentiza el sistema penal.

En consecuencia, el sistema penal es:

- Arbitrario, en tanto responde al predominio de la fuerza,
- Autoritario, porque se basa en la imposición y no en el respeto.
- Inhumano, porque distingue con base en el mayor poderío que se ostente.
- Violento, porque administra dolor bajo la forma de supresión o restricción de derechos.

Si por consiguiente, se considera que la expansión de la violencia delictiva tiene varias caras, pero dos particularmente significativas representadas de un lado, por la elevación de la violencia delictiva y del otro, por la expansión de la violencia institucional del poder penal, se entenderá cómo la comunidad puede encontrarse entre fuego cruzado. El de la delincuencia y el del poder punitivo.

Esto acontece de ordinario porque la relación delincuencia-control se mueve de tal modo que la política penal pública acude al aumento de la represión con la falsa idea de disminuir la violencia delictiva, con lo cual lo que se consigue es aumentar la violencia general.

- Esta violencia, cruzada entre la delictiva y la del control, presenta una de sus expresiones más duras en la relación sociedad-policía.
- En este sentido Venezuela muestra un dato significativo sobre "muertes institucionales"[34] observable en la denuncia oficial de 6.377 personas (de acuerdo al Informe del Fiscal General del 25-04-2006) en las cuales al parecer, han estado implicados funcionarios policiales. Otros datos asombrosos han sido documentados por organizaciones no gubernamentales; entre éstas, el Informe 2005 de Provea[35] sobe la situación de los derechos humanos en Venezuela.

De modo que las dificultades en medio de las cuales se desenvuelve la policía suponen que se mueve en un lado muy difícil del ya atormentado sistema penal, justo en medio de la relación social -*capilarizada* en la vida colectiva-, que de modo prácticamente arbitrario cuando no abiertamente autoritario se le endilgan tareas en muchas direcciones que la colocan al margen del orden constitucional, por lo que retomar su concepto, origen y regulación permitirá comprender los componentes políticos y jurídicos de buena parte de sus extravíos y reflexionar sobre una prospectiva posible.

¿Qué es la policía?

Una perspectiva válida para responder esta inquietud es el pensamiento crítico, éste como sistema de ideas que cuestiona al *status quo* ofrece una opción política para comprender la realidad y poder modificarla porque atiende a aspectos estructurales, en este caso, del poder, lo ostente quien lo ostente. De modo que contribuye a someter a escrutinio a este lado duro del control, asistidos por la óptica crítica de pensadores de izquierda como Foulcault, Ferrajoli o Baumann.

Según esta visión, con el advenimiento de la fase de la modernidad de los últimos dos siglos, la policía inicialmente coadyuvó al *disciplinamiento social*, ejerciendo preferentemente el control

sobre los más vulnerables, más control político que delincuencial pues permitiría el sustento del estado de dominación, verticalidad social, injusticia o inequidad. Esto significaría la traducción a la relación policía-sociedad de las reglas de la dominación., Zaffaroni explicaría de las lógicas del *dominu*s desde el *malleus maleficum* hasta hoy, que asiste a identificación y/o construcción de un enemigo que permitiría la reacción oficial mediante la represión del dominado o dominable sea éste"las brujas y herejes", "los pobres", "los inadaptados", "los peligrosos", "los subversivos", "los contestatarios", etc.

El problema crucial según este autor es que no es honesto, justo, humano, ni democrático, identificar un *enemigo* dentro del seno social cuando se gobierna, ello supone un trato discriminador ante la ley y conduce a la construcción de un *enemigo interno* que es tratado con el sentido bélico de la guerra y no con las reglas republicanas para con los ciudadanos, entre los cuales pueden haber delincuentes a quienes se les tratará como tales, pero nunca como enemigos[36]. En una sociedad intrínsecamente injusta como la capitalista, el enemigo interno históricamente predilecto ha sido el vulnerable social.

La policía de la modernidad: ¿custodia del orden público?

Visto así, la policía es un instituto de la *modernidad* que sin duda se inscribe en un momento histórico de liberación, el advenimiento del Estado de Derecho marcado por la revolución francesa, pero que no abandonó las reglas del poder absoluto pues continuó conservando parte de su esencia, claramente observable en la supervivencia del "poder policial" y así, se instauró, moviéndose en la frontera de ambos modelos de Estado.

De modo que la policía como invención de la modernidad liberal, particularmente de la fase que va del siglo XIX en adelante (industrialismo, postindustrialismo), ha sido como se infiere del pensamiento de Foucault el brazo armado del *status quo* instaurado con la revolución francesa que por tal, empeña al poder policial en la permanencia del nuevo *status quo burgués*. Esa policía es primordialmente custodia de la propiedad, de los bienes, que obviamente están injustamente distribuidos, de modo que tal poder policial se le administra funcionalmente mediante el resguardo del *orden público*, un concepto clave del predominio que puede ejercerse sobre cualquier sociedad al articularlo a la preservación o mantenimiento del orden público, de la "paz social""ley y orden", desconociendo la intrínseca conflictividad social de las sociedades injustas, con lo cual el poder policial también deviene injusto. Además cuidar el "orden público" supone introducir un eslabón, un valor intermedio entre los derechos de la gente y el resguardo policial, de donde emerge que si la policía "cuida" el "orden público" pudiere hacerlo descuidando los derechos a los cuales intrínsecamente se debe, pero que quedan ocultos cuando no extraviados u olvidados. Esto es lo contrario a cuidar a la gente, a las personas para que sean protegidas en sus derechos y puedan a la vez ejercerlos libremente. Así, el *orden público* no es más que la ideología o concepto con el cual se facilita el sometimiento, el control social que no es más que control político pues permite la conservación de la sociedad injusta.

La policía, esa trama dúctil entre el Derecho y lo administrativo: el área de descontrol

La *coacción* intrínseca al Derecho se hace más acentuada cuando se trata de la administración que tal "Poder de policía" hace de la *fuerza*, que como explica Bobbio es muy comúnmente "fuerza física", pero que cuando no es tal, es en todo caso fuerza (real, inminente o intimidante)

con capacidad restrictiva o supresora relevante de derechos y garantías y por tal, los somete a un riesgo constante, máxime cuando se estima que fundamentalmente los derechos sonla integridad física, psíquica y moral o la libertad en sus múltiples manifestaciones.

Paradójicamente, a pesar de tratarse del espacio en el cual el poder punitivo, aun en su variante administrativa sancionadora, ejerce la forma de más fuerte de coacción, el ámbito policial se hadejado en un área gris del Derecho, un tanto debido quizás al desprecio del ámbito policial para su delimitación jurídica, para su regulación mediante el Derecho, lo cual unido a su ubicación jurídica movediza entre lo administrativo y lo penal, deviene en una regulación sesgada, cuando no primitiva, débil o inexiste. Según Ferrajoli[37], resulta ser el sector más olvidado de los estudios de Derecho lo cual responde a su funcionalidad hacia los más vulnerables hacia donde poco importa el déficit de garantías. Esta legislación es reminiscencia del siglo XIX, de las leyes contra las "clases peligrosas" (vagos y maleantes, peligrosidad, códigos de policía, etc.) emblemáticamente aplicada en Venezuela por casi cincuenta años mediante la Ley sobre vagos y maleantes declarada inconstitucional en 1997.

El Derecho aporta garantías básicas para las libertades y los derechos, pero el "Derecho" de policía no. Esto es notable cuando se examina cómo el Derecho, en especial el penal en todas sus expresiones materiales y procesales, aporta garantías básicas para las libertades y los derechos, que llevado al ámbito policial es muy visible en la estricta regulación de las policías de investigaciones penales, pero esto no ocurre en términos generales con el "Derecho" de policía, que en realidad no es tal, pues si se revisa la regulación jurídica se notará que se desarrolla como una vertiente dentro del Derecho Administrativo, primero como la derivación de lo que sería el poder de intervención llevado al concepto contemporáneo de poder de limitación, según explica Peña Solis[38].; de ahí la idea autoritaria heredera del antiguo régimen de "poder" de policía; cuando no en su versión más actual de prestación de un servicio público, con la dificultad de que este "servicio" administra poder punitivo, no el servicio de agua, alumbrado o transporte, sino el más comprometedor para los derechos humanos y sus garantías, de donde la idea *prestacional* no deja de plantear cierta inquietud.

Un problema constitucional central es que no es fácil olvidar que en la arquitectura de un Estado de Derecho, donde la sujeción estricta del poder al mismo forma parte de su esencia libertaria y en el cual todo el ejercicio de potestades públicas está por antonomasia sometido a la legalidad, se pueda concebir un Estado de Derecho con la fachada de legalidad, de garantías estrictamente definidas en la ley penal y en el debido proceso penal, pero que se desvanece cuando se confronta con un espacio del control penal: el policial, que se resguarda en la desregulación, la ambigüedad, la carencia de límites o el ejercicio arbitrario de la fuerza, donde incluso la propia legislación celestinamente le da rienda suelta, en vez de límites.Esta última afirmación es notable en la diversidad de tipificaciones a las cuales debe atender la función policial, lo cual puede ejemplificarse para el caso venezolano del modo siguiente: la actividad policial debe proveer a la investigación criminal y a la vez, precaver la posible comisión de delitos tomando en consideración tipificaciones que aparecen en la ley penal sustantiva formal que para Venezuela conforma una trama constituida por el Código Penal más casi un centenar de leyes con contenidos penales; además, de modo abiertamente inconstitucional pero como derivación del poder policial del antiguo régimen, en ordenanzas municipales y leyes estadales se "ordena" la actividad policial y se incluyen otro sin fin de tipificaciones de posibles conductas infractoras que deberán ser reprimidas por la policía. Esto supone un abanico enorme de conductas ciudadanas sobre las cuales el poder policial ejercería restricciones, pero paradójicamente

la regulación de la policía en término de definiciones de la función, la regulación orgánica indubitable, la correlación entre los distintos órganos y los procedimientos para llevar adelante toda su labor (entre los cuales se inscribe el uso de la fuerza) quedan en el vacío legislativo. El resultado es que se le ordena reprimir, incluso situaciones que supondrían ingerencias indebidas en las libertades públicas o en derechos básicos, como la intimidad, imagen, vida privada o libertad de tránsito, mientras que la materia referente al ejercicio de tan delicada función se deja a la arbitrariedad. Esta situación es particularmente complicada en la actividad de policía general, pues en la actividad de policía de investigación debido a su pertenencia al desarrollo jurídico sustantivo y procesal penal, sí se cuenta con regulación.

Si a este panorama se le suman otras dimensiones políticas del control penal, como el hecho de que como dice Ferrajoli se trata de un "poder" que puede actuar conforme a las demandas de doctrinas como la de defensa social y sin sujeción a las garantías[39] y que como asienta este reconocido pensador, presenta *un desdoblamiento entre el poder penal de legalidad aparente y el poder policial sin contención garantista*, que se basa en la "prevención" de delitos, tal y como ideológicamente lo reprodujo el sistema nazi del tipo normativo de autor: TÄtertyp. Es decir, *Derecho penal de autor* en contradicción con el D*erecho penal de Acto,* en la línea del "antiDerecho" Penal del Enemigo, que alude al sospechoso, al peligroso, al reincidente, al vagabundo, etc. y además trata los supuestos en términos de delitos sucedidos (con pura represión) aunque aún no hayan sucedido ni probablemente sucederán porque los están "previniendo", lo cual en una expansión del concepto puede llegar a términos genocidas en desviaciones que terminan en formas de extermino como ha sucedido en los mal llamados "ajusticiamientos", etc.

La desregulación o actividad fuera de límites y control a la que se ha aludido supone por tanto que lo que pareciera ser "un poder discrecional", en lenguaje administrativo, deviene en *arbitrariedad* pues los vacíos pasan a ser llenados con cualquier cosa y debido a las premisas esgrimidas, tiende a la arbitrariedad.

Discrecionalidad que se convierte en arbitrariedad

Debido a todo lo anterior, una caracterización crítica y a la vez descarnada del aparato policial señalaría**:**

- Su inserción en la modernidad de estos dos últimos siglos lo ha ubicado como un brazo de fuerza del poder del dominus, particularmente funcional al sostén de la dominación consustancial a la conformación injusta de la sociedad capitalista en su tránsito por los últimos siglos.
- Por presentar un aparato verticalizante reproduce la verticalidad de la estratificación social y del poder,por tal carece de democratización.
- Por su militarización, pues aún no se ha despojado de los componentes de la estructura del poder absoluto de modo que se produce una suerte de traslación impertinente del espacio militar que tiene sus propios fines y características, al mundo policial que tiene un destino totalmente diferente.
- Es consustancialmente violento en proporción directa a su pertenencia al control penal del cual administra colectivamente un lado altamente riesgoso para los derechos humanos debido a su capilaridad en la vida social.

Llevada esta semblanza a la realidad se observa cómo la gente ordinariamente no recibe cuidados de la policía, sino que ésta muchas veces se dirige a la colectividad desde la otra acera bajo las preconcepciones del enemigo, el sospechoso, el peligroso. Por supuesto que esto no se compadece con ideario alguno de transformación política y social inscrito constitucionalmente, pues éste pasa por el cambio de las ideas. Por la construcción ideológica transformadora.

La policía y sus funciones

Dice Ferrajoli citando a Walter Benjamín que la policía es una "mezcolanza" de "dos especies de violencia, la que pone y la que conserva el Derecho" y que al participar de todos los poderes públicos tiene la particularidad de la *ambigüedad de su función y de su ubicación institucional.*

Según Benjamín "se sitúa en una zona fronteriza entre legalidad y jurisdicción gozando de la discrecionalidad de una y de la fuerza de la otra", pero desvinculada de las fuentes de legitimidad de ambas, es decir sería una institución moderna pero con residuos del *ancient regime*[40].

Según esta comprensión, la *promiscuidad de las funciones* de la policía actual, ya sea *subjetiva* (de aparatos) u *objetiva* (de funciones) no permite caracterizar el aspecto organizativo, ni el funcional. Así, por ejemplo, la policía judicial, que en el orden constitucional venezolano es policía de investigaciones debe, por tal mantenerse ahí, no solapando sus funciones con las demás, sino permanecer separada.

Explica esta doctrina que una característica fundamental ha sido un crecimiento desordenado y una reglamentación adherida como un "Derecho inferior", tributaria de una legislación *preventivista* sobre sujetos peligrosos que es incompatible con la legalidad, dado que el preventivismo, y muy particularmente la vertiente positivista que se funda en la sospecha sobre sujetos "peligrosos", no es más que una ilegítima anticipación de la punición.

Desregulación

La característica basada en su desordenado crecimiento y una normativa con graves incompatibilidades constitucionales obligaría a asumir una legislación que considere limitar el riesgo que comporta para los derechos y garantías, llevándolo incluso a aspectos concretos de los *procedimientos policiales,* hoy en el vacío, ente los cuales se inscribe la delimitación del uso de la fuerza.

Ubicación institucional y función policial

En la Constitución venezolana de 1999, la competencia de seguridad ciudadana es una competencia concurrente entre los tres ámbitos político territoriales, así como conforman el mapa orgánico de la seguridad ciudadana otros órganos referidos a ámbitos específicos de ésta.

De este modo, si las dependencias funcionales y la adscripción institucional es cruzada, genera defectos derivados de tal adscripción institucional, por lo que la función asignada debe ser la clave determinante y por consiguiente debe generar una adscripción orgánica correspondiente; visto con ejemplos: la policía de investigaciones debe estar adscrita a los órganos que dirigen esta actividad, la función de policía general según el mandato constitucional es compartida

entre los tres poderes público territoriales correspondientes y así sucesivamente con base en la función, previa su definición.

Sin embargo, cuando se observa el texto constitucional hay que hacer un levantamiento de los dispositivos que permita inferir cuál sería la función policial y el aparato organizado correspondiente a un Estado constitucional, pues la desatención de este problema lo deja en el limbo y deriva en que por ejemplo en los últimos años en Venezuela se haya debatido sobrela creación de un cuerpo de policía nacional pero no sobre la necesidad de la regulación de la materia sobre la base de unos principios funcionales rectores y unas normas también rectoras de la función, pues de otro modo se dejaría por fuera el núcleo de la cuestión que es la definición de la función policial a partir de la cual se derivaría todo lo demás.

Constitucionalmente…

La cuestión policial ha sido un ámbito *desregulado* constituido por legislación dispersa, cuando no solapada, con lagunas, inconstitucionalidades, etc. El ámbito más afectado es el de la policía general, llamado por algunos, policía de prevención. Por el contrario, el más regulado es el del control penal tanto sustantivo como procesal, dada su pertenencia al núcleo de protección de las garantías ante la ley penal. Esto es observable en las regulaciones del Código Orgánico Procesal Penal, e incluso de modo específico en la Ley del Cuerpo de investigaciones científicas penales y criminalísticas dictada en 2002. Sin embargo, no puede desconocerse que aún con timidez, en materia de políticas de seguridad y desarrollo del concepto de seguridad ciudadana se haya avanzado con la Ley de Coordinación de seguridad ciudadana también promulgada en 2002[41].

Por su parte el aparato policial venezolano conforme a la Constitución de 1961:

- En general, no regula a los órganos (sólo algunos aspectos relacionados con garantías procesales, en particular para policía de investigaciones).
- Se ordena mediante el Ejecutivo crear la policía nacional.
- No trata la cuestión de la seguridad ciudadana.
- No ordena competencias concurrentes pues no desarrolla la descentralización.

En cambio, bajo la Constitución de 1999 se establece:

- Un sistema de derechos humanos y garantías
- Se incorpora el deber del Estado debrindar protección mediante los órganos de seguridad ciudadana
- Esto supone una definición de la función policial basada en los derechos y su garantía que es fundamental.

En este sentido, es importantísimo tener presente que la función policial atraviesa la forma del Estado de Derecho, pasa por el principio de legalidad, la división de poderes, la inviolabilidad de los derechos y desarrollo de las garantías y en ese camino muestra su ineficacia porque éste ha sido un tema abandonado, al extremo que ni siquiera se ha entendido la necesidad de entrarle por el lado constitucional, así como no se ha llegado de modo concienzudo y general a formular la pregunta pertinente. Sin embargo, algo importante sí se está alcanzando, y es precisamente colocar el tema en el centro de la agenda social mediante un esfuerzo colectivo,

lo cual monta las bases de lo que daría lugar a la formulación de las preguntas básicas.

Para ello, hay que tener presente la importancia política de ciertas *claves constitucionales:*

- Definición intrínseca de la seguridad ciudadana y deslinde de otros conceptos de seguridad.
- La función policial es una función pública indelegable (ya que de otro modo se arriesga gravemente la gobernabilidad, que pasa por la gobernabilidad de la propia policía como fuerza que puede desbordarse).
- Civil porque atiende a la comunidad y en tal sentido es correspondiente conservando su naturaleza tal y como lo ordena la Constitución.
- Institucionalizada porque sólo bajo una compresión institucional una función tan delicada obra para todos y se mantiene en el tiempo y a pesar de coyunturas.
- Es concurrente porque el mandato constitucional en resguardo del fortalecimiento del Estado federal bajo el eje trasversal de la descentralización que persigue el desarrollo de formas concretas de acercar el poder a la comunidad (democracia directa) apunta a una función policial compartida entre los tres ámbitos del poder público territorial (municipal, estadal y nacional).
- Entendible como prestación de un servicio público, pero no cualquier servicio público y sólo y en tanto adopte los principios y reglas de los deberes prestacionales en equilibrio con la delicada función de la que trata, que al hacer parte del control penal supone la activación máxima de garantías ciudadanas.
- Insertarle los valores y principios constitucionales en tanto que debe modelarse de modo correspondiente al sentido constitucional de garantía de los derechos de modo que todo lo demás está sujeto a ello. Esto supone la interpretación constitucional de la seguridad ciudadana en términos de deber estatal en la línea apuntada por Baratta como seguridad de los derechos.
- Emplear los controles que se aplican al poder penal (estricta legalidad sustantiva y procesal), límites precisos y controles variados con clara participación ciudadana.

Desde el Estado Constitucional…

Porque la comprensión del Estado Constitucional supone asistirse de estrategias para adecuar la actividad policial al Estado de garantías en él contenido, permite una interpretación y aplicación directa de la Constitución normativa, lo cual pasa por la articulación de múltiples mecanismos de control del poder (en este caso de la actividadpolicial). Supone regulación y límites[42]. Considerar que si sólo se toma como cuestión administrativa (prestación de servicio público) se dejan en el aire amplios espacios de regulación, dado que como expresión del control penal debe contener controles estrictos (especialmente sobre uso de la fuerza, gestión y responsabilidad). En este sentido es importante destacar que no se trata de enunciados constitucionales, sino del valor estratégico del Estado Constitucional pues *operacionaliza* los controles. Supone transferir los valores constitucionales aplicables al control y regulación de la policía.

Principios constitucionales básicos derivados:

- Respeto a la dignidad y derechos
  (art. 55 último aparte)
- Participación ciudadana (art. 55, primer aparte)

- Algunos principios para el uso de la fuerza (art. 55, último aparte) en caso de armas: Necesidad, conveniencia, proporcionalidad, y oportunidad y prohibición expresa de uso de armas de fuego en el control de manifestaciones pacíficas

- Mandato constitucional expreso: legislar para regular función en el control del orden público (art. 68) y legislación sobre policía nacional (disposición transitoriacuarta).

Dimensión orgánica: Órganos de seguridad ciudadana (Artículo 332)

- Policía nacional
- Policía de investigaciones
- Cuerpo de bomberos
- Protección civil

Naturaleza jurídica de los órganos: civil

Para la competencia de seguridad ciudadana, la Constitución ordena la concurrencia de las policías nacionales, estadales y municipales (art. 332, última parte). En concordancia con los dispositivos que contienen los mandatos específicos para los cuerpos de cada ámbito político territorial:

- Poder público local: Municipios (art. 178, 7 y 2, servicios de policía municipal, vialidad)
- Poder público estadal: Estados federados (art. 164, 6) policía estadal.
- Poder público nacional: policía nacional (art.156, 6)

Punto y aparte serála determinación de la participación de la Guardia Nacional que ha venido cumpliendo algunas funciones policiales, así como deberá definirse la posible participación en alguna función policial distinta a la seguridad ciudadana tanto de ésta como de la Fuerza Armada, según adelanta la última parte del artículo 329.

De importancia es la definición de la inserción de la policía especial de tránsito en este mapa.

Dimensión funcional

El elemento teleológico se encuentre en los artículos 332 en concordancia con el artículo 55 de la Constitución. En efecto, el 332 contempla en el capitulo de "los órganos de seguridad ciudadana" el referente material que contribuye a interpretar su alcance:

- Protegerá las personas y familias frente a riesgo o lesión a su integridad, patrimonio y libertades
- Asegurar el pacífico disfrute de los derechos
- Mantener y restablecer el orden público
- Apoyar las decisiones de la autoridad

Sin embargo, la definición más clara se encuentra en el dispositivo 55 constitucional que establece el deber de protección de la seguridad ciudadana así como incluye algunos principios orientadores de algunos ámbitos de la función.

La modalidad de cumplimiento de esta competencia es concurrente, de modo que el mandato constitucional (art. 332. último ap.) lo que hace es desarrollar el eje de la descentralización

(preámbulo, artículo 4 y 16 en concordancia con los art. 157, 158, 184 6°,185, 269, 294) del Estado federal conforme a la forma de Estado (art. 4), el principio de gobierno (art. 6) y la organización político territorial (art. 16). De manera que queda por delante desagregar tanto el contenido de la función policial orientada a la seguridad ciudadana, así como el reparto y modalidades de intervención de los distintos ámbitos del poder público discriminados.

Así, la reforma policial en clave constitucional se podría inscribir en una estrategia de política pública que coloque el tema en el centro de atención y se mueva decididamente hacia la institucionalización de la paz, utilizando la regla según la cual la eficiencia del sistema penal mejora (y en su caso del aparato policial) en la medida es que se apega mayormente a las garantías.

Lo cual supone:

- Abandonar los dispositivos del pasado

- Esto es reducción de la violencia, mediante el otorgamiento de mayor terreno al ámbito de la legalidad, de las garantías, de las instituciones y restárselo al poder policial desbordado comenzando por una redefinición de este "poder" que lo cuestione como tal. El aumento de las garantías es directamente proporcional a la disminución de las desviaciones, ejecuciones, etc., prácticas ilegales, abusos, regular los procedimientos, el uso de la fuerza policial, etc.

- Ello constituye una decisión política en sede constitucional pues deriva de una cláusula constitucional que no está siendo tomada en cuenta y que apunta hacia la democratización del control penal.

En el ámbito estrictamente policial el modelo policial constitucionalmente concebido pasaría por:

- Fortalecer la función policial e institucionalizarla en tanto que constituye la prestación de un servicio público, de primera importancia social, pero que sobre todo ocupa un espacio delicado del control penal que lo hace proclive al riesgo de derechos y libertades, y por tal debe ser delimitado mediante la legalidad.
- Regulación concreta de todos los procedimientos, entre ellos de modo particular el uso de la fuerza.
- Exaltación del carácter civil y de la proximidad al ciudadano.
- No más policía, sino mejor policía, profesional de carrera y sometida a procesos de selección y formación del alta calidad. Por tal, profesionalización, vocación y formación universitaria adecuada a su enorme importancia.
- Protección social integral.
- Controles diversos pero sin olvidar los externos, en especial control de la desviación. Con límites definidos: transparente, responsable, menos burocrática y con regulaciones específicas para ello y con rendición de cuentas al ciudadano (participación ciudadana y contraloría social).
- Convertir al policía en ciudadano, no al ciudadano en policía.
- No *verticalizante* (reproductora de la inequidad social).
- Protección social integral.

En definitiva, incitar a la búsqueda de la construcción de un modelo policial conforme a las premisas del Estado Constitucional de Derecho, amerita la discusión sobre la *función policial*, su caracterización a partir de su consideración como servicio público exclusivo del Estado, pero que administra un poder que es intrínsecamente violento (fuerza) y por tal debe alinderarse con las garantías constitucionales, y la configuración del aparato conforme a la congruencia con la función.

citas

[27] Esta sección corresponde al trabajo Hacia un modelo de seguridad apegado al Estado Constitucional. Universidad Central de Venezuela (en imprenta).
[28] Boaventura de Sousa Santos La caída del Angellus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política, p.27
[29] Zaffaroni, E.R 2005. En torno a la cuestión criminal. Ediar, Argentina.
[30] Naciones Unidas 2003 Informe sobre Población Mundial.
[31] Contrario al dieciochesco y reduccionista pronóstico de Thomas Robert Malthus (1798) que en su ensayo sobre población advertía el crecimiento geométrico de la población ante el crecimiento aritmético de los suministros.
[32] Rosales, E. 2002. El sistema penal en apuros: aproximación al sistema penal venezolano de las últimas décadas. Revista del Tribunal Supremo de Justicia.Caracas.
[33] Zaffaroni, ER 2000. Derecho Penal. Ediar, Argentina.
[34] Expresión acuñada por Zaffaroni, en Muertes Anunciadas. Temis 1989 y retomada por Núñez, G en: Violencia policial y derecho a la vida (en proceso de publicación).
[35] Disponible en www.provea.org.ve.
[36] Zaffaroni, E.R. 2006. Buscando al enemigo: de *Satán* al Derecho Penal *cool*. En: Derechos Humanos y cuestión Criminal. Universidad Central de Venezuela.
[37] Ferrajoli, L. 1997. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. 2ª.ed. castellana. P. 767. Editorial Trotta. Barcelona (primera edición en iltaliano Diritto e ragione. Editorial La Terza).
[38] Peña Solis, J. 2003. Tratado de Derecho Administrativo. TSJ. Caracas.
[39] Ferrajoli, L. 1997. Ob. cit. P. 765.
[40] Ferrajoli, L. 1997. Ob. cit. P. 766.
[41] Rosales, Elsie. 2002. "Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa". Capítulo Criminológico.Vol. 30. N° 4. p.287-311. Homenaje a Alessandro Baratta. Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. Maracaibo.
[42] Rosales, E. 2005. Sistema penal y Estado Constitucional. Capítulo cronológico. Universidad del Zulia. Maracaibo.

LA POLICÍA EN VENEZUELA: UNA BREVE DESCRIPCIÓN

Andrés Antillano
Venezuela

Semejante a otras policías de la región, la policía venezolana se define por su carácter militarizado, que se evidencia en su estructura y organización (por ejemplo, en la fuerte centralización o en el excesivo verticalismo de su estructura), su frecuente subordinación y comando por oficiales militares, así como sus tácticas operativas, el tipo de disciplina que regula las relaciones entre sus miembros, su alto poder de fuego y la cultura organizacional de los agentes.

Por otra parte, si bien presumen de apoliticismo, las policías tienen una excesiva dependencia de las autoridades políticas, que frecuentemente le han dado un uso instrumental y partisano a la actividad policial, subordinándolas al poder discrecional de la fracción gobernante.

Probablemente este factor esté asociado con otro rasgo distintivo del modelo policial venezolano: la proliferación de policías adscritas a los distintos niveles de gobierno. El uso parcial y dependiente de la policía por parte de la fracción en el poder, ha promovido la multiplicación y dispersión de los cuerpos policiales, en la medida en que se descentraliza el Estado y aparecen nuevos polos de poder. Esto ha favorecido la existencia de distintas policías sin funciones y ámbitos territoriales claramente delimitados, compitiendo entre sí y con alto grado de dispersión y descoordinación. Un modelo de Estado fragmentado, que resulta de múltiples transacciones y conflictos de competencias y funciones, ha implicado una superposición y desarticulación de la actuación policial. La policía se convierte en un mecanismo de acumulación y redistribución de capital político en el contexto de un modelo de Estado en que el poder político está distribuido entre distintos actores.

Esta dispersión de las policías no sólo ocurre "verticalmente". En un mismo nivel de gobierno, sobre todo en el gobierno central, opera una tendencia a especificación y proliferación de organizaciones policiales de acuerdo a tareas y competencias, produciendo policías sobre-especializadas que compiten por el monopolio de alguna actividad específica. Así, competencias como investigación judicial, tránsito terrestre, aduana, resguardo forestal, espacios acuáticos, entre otros, son controlados por cuerpos especializados, probablemente como manera de acumulación de capital político por parte de las agencias encargadas de estas materias.

El carácter militar y la tutela política de la policía se relacionan con otra característica: su fuerte signo represivo. Aunque es propio de la policía el uso potencial de la fuerza para mantener el orden,

reforzar la ley o prevenir conflictos, en el caso de la policía venezolana (como en la mayoría de las policías de la región), el ejercicio efectivo de la fuerza física por parte de la policía se caracteriza por una frecuencia e intensidad que la ha hecho materia de constantes críticas y denuncias.

Este conjunto de rasgos ha favorecido el alejamiento entre policías y ciudadanos, creando una relación de mutua desconfianza y sospecha, así como la devaluación social y cultural de la policía, percibida generalmente por la sociedad como una organización deshonesta, violenta, ineficaz y con poca credibilidad. Lejos de promover la aplicación de correctivos, este proceso de devaluación ha profundizado simultáneamente el aislamiento y alienación de la policía con relación a la sociedad, a la vez que resulta funcional para la perpetuación de las prácticas violentas, la parcialización política y la vinculación con actividades ilegales.

La policía venezolana, con sus características actuales, emerge en la década de los 30. En 1937 se crea la Guardia Nacional, inspirada en la Guardia Civil española. En 1938 se promulga la Ley del Servicio Nacional de Seguridad, que provee de base legal a la Guardia Nacional, momento en que adquiere definitivamente su naturaleza militar, se crea el Cuerpo de Investigaciones (que incluía "Servicio de Barrio" y "Servicio Social"). Posteriormente se diversifica en Departamento Criminológico (investigaciones) y Sección Político Social. Otras leyes les proporcionan amplios poderes a la policía para la investigación judicial, el arresto o incluso el castigo, como la Ley de Vagos y Maleantes, de 1939, o el Código de Enjuiciamiento Criminal.

Converge en estos años un conjunto de condiciones que exigen la aparición de las policías con las características apuntadas. Por una lado, la transición pos-dictatorial, luego de la muerte de Juan Vicente Gómez, que desata tensiones hasta entonces larvadas o controladas por el uso de la represión y control militar. También culmina el proceso de configuración del Estado central, iniciado en el periodo anterior, a través de la pacificación y cohesión del país, y la construcción de instancias estatales de control y gobierno. Este Estado que emerge tendrá un claro signo centralizador, a pesar del declarado carácter federal, por lo que privilegiará la creación de policías nacionales, adscritas al poder central, para reforzar el poder de éste sobre las autonomías regionales y locales. Las frecuentes guerras civiles precedentes, tuvieron comúnmente como origen la confrontación de caudillos locales, mientras que el proceso de creación del Estado supuso su doblegamiento y centralización del poder.

En estos años se inicia también un intenso proceso de urbanización, que en pocas décadas invierte la relación entre población rural y población urbana, haciendo de Venezuela uno de los países más urbanizados de la región. Este proceso es en buena medida resultado de la sustitución del modelo agro-exportador por una economía rentista, fundada en la distribución de la renta petrolera. Por esta razón, antes de esta fecha, las primeras policías tendrán un carácter fundamentalmente rural (las policías más antiguas del país nacieron en estados con fuerte actividad pecuaria, y dirigidas especialmente a enfrentar el abigeato), mientras que el modelo que se desarrolla enfatiza en una policía propia del ámbito urbano o, como en el caso de la Guardia Nacional, en el resguardo de caminos y de campos petroleros, elementos esenciales para el nuevo modelo económico.

También se completa en el mismo periodo la creación y profesionalización del ejército y separación de funciones de custodia del orden interno. Se crea la Academia Militar, de donde egresan las primeras promociones de militares profesionales, con una actitud claramente distinta a la de los militares formados en las viejas montoneras del siglo XIX.

Un elemento esencial para entender el origen y naturaleza de la policía, es la creciente conflictividad política y social. Por un lado, a la caída de la dictadura se movilizan con cierto éxito grupos políticos progresistas, rápidamente señalados por el gobierno como subversivos, que expresaban de manera difusa los intereses de una reciente clase media urbana, nacida del modelo rentista. Por el otro, las transformaciones sociales y económicas, y sobre todo el proceso de urbanización, supondrán la sustitución de una criminalidad rural, asociada al bandidaje, por una delincuencia urbana, orientada sobre todo a delitos patrimoniales.

Este crecimiento de la conflictividad encontrará su correlato ideológico en la recepción tardía del positivismo, que con Gómez se había convertido en retórica oficial, y que tematiza el conflicto social en término de la confrontación entre civilización y barbarie, esta última encarnada por los sectores populares urbanos. Igualmente, la alarma por la "influencia nociva", de ideas "peligrosas y extranjerizantes", relato habitual para demonizar la creciente influencia de programas de izquierda en los sectores medios urbanos, y que luego daría lugar a las elaboraciones de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, completará el complejo ideológico autoritario que animará y justificará la razón de Estado, y que se expresa en la justificación de los nuevos cuerpos policiales y de las recientes leyes penales. De esta manera, desde su mismo origen, la policía se entiende como fuerza dirigida a controlar los sectores populares y la disidencia política. Opera como un ejército de ocupación en el propio país, que define al ciudadano, especialmente al pobre urbano, como adversario al que es necesario reducir, controlar, vigilar y, de ser necesario, aniquilar.

Estos rasgos son acentuados por la dictadura que gobierna Venezuela en la década de los años 50, que agrega al modelo previo el desarrollo de un eficiente dispositivo policial para vigilar y reprimir la disidencia política. La entrada de la democracia, en la década siguiente, y la insurgencia armada de grupos de izquierda, provocará que el aparato represivo de la dictadura, lejos de ser desmantelado, sea remozado. En buena medida, esta circunstancia explica el peso que en la historia de la democracia venezolana tiene la policía política.

La derrota de la insurgencia de izquierda en los años 70 comportará un cambio en la agenda del Estado, desplazando su preocupación hacia las demandas de ley y el orden. Una vez controlada la subversión política, el problema es controlar la subversión social: los grupos urbanos marginados y sus ilegalismos. En este periodo nacen y se consolidan las policías regionales. Aunque estos cuerpos policiales formalmente estarían subordinados a cada gobernador de estado (que, hasta fines de los 80, eran designados por el presidente de la República), en la práctica el poder central se cuidaba de garantizar su control, imponiendo como comandantes a oficiales de la Guardia Nacional, designados por el gobierno nacional. Esto marcó un fuerte rasgo militarizado en estas policías, hasta el punto de ser denominadas como "Fuerzas Armadas Policiales". El control del gobierno central también se reforzaba por el monopolio del Ministerio del Interior sobre las Academias para formación de oficiales, y la creación de la Dirección de Coordinación Policial, adscrita a este último ente.

Las últimas décadas han implicado cambios definitivos que confrontan el modelo con una crisis irreversible, planteando la necesidad de reformas y de un nuevo modelo policial. Por un lado, la reforma del Estado, y la profundización del proceso de descentralización, instalando un modelo de Estado federal, ha significado la pérdida de control del gobierno central sobre las policías estadales, a la vez que aparecen policías municipales en los municipios más grandes del país. Las demandas crecientes de seguridad por parte de los electores (la primera policía

municipal se creó luego de unas elecciones parcialmente invalidadas, y en la víspera de un nuevo proceso electoral en que el alcalde recién electo se jugaba la continuidad en el cargo), así como seguramente la necesidad de consolidar el poder recién adquirido, aumentando las competencias de los gobiernos regionales y locales, han disparado la multiplicación, crecimiento y ampliación de las policías descentralizadas. Por su parte, el Estado central ha respondido a la pérdida de control sobre las policías uniformadas, con diversos proyectos legislativos para la creación de una policía nacional.

El proceso de fragmentación de los cuerpos policiales tuvo su punto álgido en el reciente escenario de polarización y confrontación política, en el que las policías jugaron en ocasiones el papel de fuerza de choque a favor de uno u otro de los bandos en conflicto.

Por otro lado, al igual que lo ocurrido en otros lados, los años recientes han sido marcados por el advenimiento de la crisis de la inseguridad. El crecimiento cuantitativo del delito, arribando hasta cotas desconocidas en el país, pero sobre todo sus transformaciones cualitativas (la sustitución de los criminales inveterados y del delito profesional por una criminalidad oportunista, propia de excluidos; el aumento y la "urbanización" de la violencia, que hasta entonces tenía un carácter excepcional, e incidencia casi exclusivamente en el ámbito rural; el creciente miedo al delito y la ansiedad por las incivilidades, etc.), colocarán el problema de la seguridad en el centro de la agenda pública.

En tal contexto, las policías cobran un nuevo protagonismo, aumentando su poder y haciendo más intensa su actividad y presencia. Sin embargo, los métodos policiales, tanto aquellos dirigidos a prevenir el delito (patrullaje, respuestas rápidas, centralización), como a la investigación policial, se muestran claramente ineficientes para enfrentar la nueva cara de la inseguridad, descendiendo vertiginosamente la tasa de casos resueltos, a la par que aumentaba la cifra de crímenes. En respuesta, se recurre cada vez con mayor frecuencia a tácticas policiales agresivas, como los "operativos" y "redadas" (tácticas de saturación policial y detención masiva de ciudadanos), que si bien aumentan la visibilidad de la policía, y por lo tanto su poder, tiene efectos dudosos en la reducción del delito. Otro resultado importante de la incapacidad para el control del delito por parte de los cuerpos policiales, ha sido la puesta en práctica, por parte de los mismos policías, de estrategias de control ilegales e ilegítimas, como las ejecuciones extrajudiciales.

Estas prácticas con las que las policías intentan saldar su bajo nivel de eficacia, agregan una presión adicional sobre los sectores populares, ya severamente golpeados por la crisis económica de estos años, generando protestas populares que deslegitiman a la policía, y con ellas al Estado. Estos reclamos sociales, junto con los crecientes casos de abuso y violación de los derechos humanos, favorecieron un conjunto de cambios legales a fines de los 90 que redujeron drásticamente el poder de la policía para detener, castigar o investigar delitos. La derogación de la Ley de Vagos y Maleantes, que otorgaba amplios poderes a los cuerpos de seguridad para detener, procesar y sancionar, sin sujeción al debido proceso o al principio de legalidad; la reforma del proceso penal, que restringió las funciones de la policía para investigar casos penales, colocándola bajo la tutela funcional del Ministerio Público Fiscal; o la prohibición expresa en la nueva Constitución de efectuar arrestos sin consentimiento judicial, entre otros cambios, implicaron una reducción de los poderes discrecionales de la policía, así como de la posibilidad de usar este poder de manera legal en contra del ciudadano.

En otro sentido, las crecientes demandas ciudadanas hicieron de la seguridad un valor político de primer orden para los gobiernos locales, que estimularon en respuesta medidas destinadas a enfrentar el delito incluso a costa del adelgazamiento del respeto a los derechos humanos, o fomentaron una mayor virulencia en la actividad policial (aumentando el poder de fuego, creando grupos comandos especiales, frecuentemente asociados con ejecuciones, promoviendo tácticas agresivas, etc.).

Esta combinación de ineficiencia para enfrentar las nuevas modalidades del delito y la inseguridad, reducción del poder legal para coaccionar al ciudadano, tácticas policiales agresivas y las demandas ciudadanas y de los actores políticos de mayor rigor frente al crimen, han tenido un fuerte impacto en el aumento del número de casos de abuso y violación de los derechos humanos, así como un incremento de los casos de uso de la fuerza física por parte de policías. Esto también ha sido favorecido por el desmantelamiento del régimen disciplinario para la investigación y sanción de los agentes infractores, como resultado de la entrada en vigencia de una ley que regula las relaciones laborales en la administración pública.

Probablemente las transformaciones del delito, y la ineficiencia de la policía para enfrentarlo, también estén asociadas con un factor que adquiere notoriedad en estos años: la vinculación de la policía con la corrupción, en especial su complicidad con el crimen organizado. Aunque por la propia naturaleza de estos hechos se hace difícil medir su magnitud e inquirir sus causas, son frecuentes los casos de participación de policías en delitos.

Otro signo de la crisis es el creciente descrédito de las policías, asociado con su desempeño, pero también con el proceso de deslegitimación del Estado y ruptura del consenso social que se genera desde fines de los años 80. La percepción negativa de las policías en las encuestas de opinión, las protestas sociales contra actuaciones de agentes policiales, pero también los cada vez más frecuentes conflictos al interior de la misma policía, señalan tanto una crisis de legitimidad como de gobernabilidad de los cuerpos de seguridad.

En suma, bajo nivel de desempeño, el incremento de los casos de abuso y violación de derechos humanos, la corrupción, la desconfianza ciudadana y la ingobernabilidad, así como su inadecuación a las reformas institucionales y al nuevo marco constitucional, definirían los factores que disparan la necesidad de la reforma policial. Aunque hubo intentos precedentes, como la misma creación de las policías municipales (percibidas en su momento como más próximas al ciudadano y al mismo tiempo más confiables, así como con menores tasas de abuso), la reforma procesal o cambios en policías específicas, Venezuela tiene un claro rezago en relación con la reforma de su modelo policial.

En Venezuela existen aproximadamente unos 72.000 funcionarios de policías uniformadas, 32.000 guardias nacionales y 8.000 policías de investigación, lo que significa una tasa de 444,4 policías por 100.000 habitantes, algo superior a los estándares internacionales. Sin embargo, existe una marcada asimetría en la distribución de los funcionarios y recursos policiales: aquellos municipios que cuentan con mejor renta, pagan mayor número de policías, aun cuando generalmente tienen menos problemas de inseguridad, mientras los municipios "pobres", con menor recaudación, tendrían un déficit de agentes y recursos, a la par que enfrentan problemas más complejos de seguridad. Existen policías "ricas", para proteger a zonas con mayor ingreso, y policías "pobres". Esto también se expresa en los salarios y condiciones laborales de los agentes, creando grandes desigualdades de un cuerpo a otro.

Otro elemento relevante es la multiplicidad de normas, procedimientos y criterios que usa cada una de las policías para el reclutamiento, la selección, la formación, ascenso, jerarquía, desempeño, organización, etc.

El país cuenta con 118 policías uniformadas (23 estadales y 95 municipales), a las que se les atribuye funciones preventivas y se restringen las funciones de investigación judicial. Además, existe una policía de investigación (Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas), una policía militarizada (Guardia Nacional), una policía de tránsito y, de creación más reciente, una policía marítima.

ELEMENTOS EMERGENTES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Amadeu Recasens i Brunet
España

1. El cambio de la idea de seguridad

El objetivo de esta ponencia, de título tan amplio, no es obviamente el de analizar en profundidad todos los elementos emergentes de inseguridad ciudadana. De lo que se trata es de proponer una mirada, a la vez prospectiva y descriptiva, de plantear algunas ideas. En síntesis, de enumerar ciertas circunstancias o transformaciones que están generando cambios -en algunos casos radicales- en aquello que tradicionalmente se ha entendido como seguridad o inseguridad ciudadana. [43]

Podemos asumirlo como una consecuencia de la posmodernidad o bien como una derivación del pensamiento de Heráclito, pero el hecho es que el concepto de seguridad ciudadana (por otro lado, como tantos otros) no es estable, es dinámico, y como tal cambiante. A veces, la lentitud de la transformación o su ocultación a la sombra de fenómenos más importantes o más globales impide ver claramente las mutaciones, pero ello no quiere decir que no existan. Es preciso, pues, antes de ir más adelante, analizar cómo han variado las nociones de orden (público) y seguridad (ciudadana) en Europa.

A partir de la Segunda Guerra Mundial (por poner un hito simplemente referencial) el concepto de orden público se ha ido modificando. Lo que puede inducir a no ver los cambios es que esta mutación, relativamente pacífica en el seno de los Estados democráticos, se ha ido adaptando a las características de la transformación del propio Estado, asumiendo los valores de Estado de derecho y de Estado social de modo casi imperceptible.

De hecho, en muchos casos, ni siquiera ha sido necesario cambiar el significante, mientras que el significado iba cambiando y adaptándose. Es un hecho aceptado en Francia, Inglaterra o Italia, por ejemplo, que el concepto ordre public, public order o ordine pubblico no significan lo mismo hoy que hace cincuenta años; ni para los ciudadanos ni para las instituciones.

En España, en cambio, las circunstancias que rodearon a la transición del régimen franquista hacia la democracia forzaron a cambiar significante y significado. El uso abusivo y autoritario que hizo la dictadura del concepto de orden público impidió mantener esta expresión, que había adquirido tonos de infamia represiva y que estaba totalmente deslegitimada. La denominada transición política española puede ser, también en esta materia, utilizada como un laboratorio

donde es posible efectuar un análisis más manifiesto debido a la visualización que aporta el cambio de nombre.

Ya durante la discusión del texto constitucional de 1978 el concepto de orden público fue prácticamente apartado (apenas queda una referencia residual en los art. 16 y 21). La batalla por el cambio fue explícita y empezó por la propia denominación de la policía. En los debates constitucionales, la mayoría propuso cambiar la denominación de fuerzas de orden público por la expresión fuerzas de seguridad, lo que se aprobó con la única oposición del grupo de Alianza Popular.

El artículo 104 de la Constitución recogió así el cambio, al hablar de fuerzas y cuerpos de seguridad y atribuirles como misión «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana» y no el orden público. Como dice Ballbé, «el cambio de denominación no es fútil, como se desprende de la discusión parlamentaria. La voluntad del legislador, al operar esta transformación, es la de que la nueva institución policial sea la antítesis de lo que ha significado como fuerzas de orden público en nuestra historia. El cambio de modelo policial es, pues, un imperativo constitucional» (Ballbé, 1983, 462-463).

Por lo tanto, aparece un nuevo concepto de orden público, que para distinguirlo del anterior se ha denominado en algunos casos orden público constitucional (STC 108/1989, de 8 de junio). De hecho, es difícil obtener una construcción jurisprudencial que delimite claramente los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público[44], pero lo que se deduce en materia de seguridad ciudadana es una supeditación instrumental de la idea de orden público a la de la protección de derechos y libertades y la garantía de su ejercicio.

De hecho, esta noción de seguridad pública, como reflejo de la seguridad ciudadana, y utilizando el orden público como uno más de los instrumentos para su garantía es la que está en uso en todos los países democráticos europeos, aunque como ya se ha dicho muchos siguen manteniendo la denominación genérica de orden público al no haber tenido una necesidad tan clara de ruptura con un sistema totalitario.[45]

A partir de esta interpretación de seguridad como garantía de ejercicio de derechos y libertades en el marco de un Estado social y democrático de derecho, y de modelo policial al servicio de esta seguridad, parece que se deberían superar definitivamente —o al menos eliminarlos del centro del debate— los conceptos de prevención y represión, sobre todo entendidos como una antinomia y referidos a modelos policiales. Contraponer policía preventiva a policía represiva significa desviar la atención sobre lo que en el fondo no son más que funciones, olvidando que lo que ha de centrar la discusión es la consecución o no de una policía democrática, entendida como servicio público, frente a una policía no democrática, o antidemocrática, vista como un elemento disuasivo en manos de un concepto autoritario de Estado.

Al margen del debate jurisprudencial, en la realidad social —y en la tarea policial— el concepto de seguridad ciudadana se hace más subjetivo, más indefinido que el concepto de orden público. Y es esta inconcreción lo que permite extender su aplicación. Se hace capilar, penetra y alcanza todos los ámbitos de la vida pública y privada. A la vez, su traducción en términos de concreción policial se hace mucho más difícil.

Modelo	Orden público	Seguridad ciudadana
Contrario	Desorden público	Inseguridad ciudadana
Objetivos Misión	– Mantener la autoridad – Perpetuar una norma – Forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma	– Preservar derechos y libertades – Ofrecer un servicio público – Proteger la seguridad (objetiva y subjetiva) de los ciudadanos – Mejorar la calidad de vida

Quizá es más sencillo entender este argumento a partir de un esquema y del concepto de contrarios.

La idea misma de orden-desorden conlleva la existencia previa de una normativa respecto de la cual es necesario ordenar. Sin unas reglas previas no hay posible referencia a un orden. El objetivo principal, por lo tanto, de una política centrada exclusivamente en el orden público es el de mantener la autoridad para perpetuar la norma que constituye su propia base. La misión policial, por lo tanto, consistirá en contrastar la obediencia de los ciudadanos a la norma y forzarla si es necesario.

En cambio, un modelo basado en la seguridad ciudadana tiene como prioridad oponerse a la inseguridad, siendo indiferente en este nivel que sea objetiva o subjetiva. El objetivo principal consistirá en garantizar y preservar los derechos y libertades de los ciudadanos entendidos como conjunto social. La misión policial, en este caso, consistirá en proteger la seguridad con el objeto de mejorar la calidad de vida, utilizando eventualmente el orden público, no ya como modelo, sino como instrumento al servicio de la seguridad.

La ampliación conceptual que supone la definición de seguridad respecto de la de orden público permite la entrada (en algunos casos la irrupción) de nuevos puntos de vista, de nuevos enfoques, de nuevos análisis, arrebatando así el monopolio que tenían los juristas dogmáticos y los profesionalistas o técnicos policiales sobre la cuestión.

La seguridad y su contrario, la inseguridad, analizadas a la luz de este discurso abierto, han dado, como uno de sus elementos positivos, el estudio no sólo de la parte objetiva, sino también de su vertiente subjetiva. Han sido en buena parte los análisis teóricos y empíricos los que han permitido descubrir que, de hecho, lo que está cambiando no es sólo el concepto, sino el contenido mismo de la inseguridad.

Con la elaboración y el desarrollo de instrumentos de análisis y de medición se ha obtenido una imagen más nítida de la transformación. Así, en las encuestas de victimización se ha dibujado claramente lo que se denomina ideología de la seguridad.

El análisis de las encuestas de victimización que anualmente realiza el Ayuntamiento de Barcelona (y que la Generalidad ya ha empezado a realizar en toda Cataluña)[46] revela claramente los cambios de contenido, a menudo ligados a la tesitura social, económica, política, si bien no parece haber habido cambios en la percepción de los ciudadanos del orden que ocupa el valor seguridad, en segundo lugar después de la libertad y por delante de la solidaridad y del bienestar material.

Año	Libertad	Seguridad	Solidaridad	Bienestar material
1993	8,29	8,42	8,27	7,39
1994	8,47	8,35	8,30	7,38
1995	8,47	8,36	8,34	7,37
1996	8,27	8,26	8,16	7
1997	8,85	8,79	8,53	7,28
1998	-	-	-	-
1999	8,81	8,75	8,53	7,37

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

Se trata de un concepto de seguridad ligado a un entorno de valores y a una complejidad de factores, que aglutinan desde miedos y angustias concretas (al delito, a actos de vandalismo o al simple rumor) hasta incertidumbres genéricas (la situación laboral, el coste de la vida, etc.). Como constata el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona, «los ciudadanos construyen su percepción social [de la seguridad pública] a partir de un número elevado de inputs, muchos de ellos ajenos a un hecho delictivo objetivable» (Ayuntamiento de Barcelona, 1994, p. 14).

Se rompe pues, de hecho, la vieja ecuación seguridad-policía-derecho para pasar a la idea de seguridad - protección - calidad de vida.

La riqueza aportada por las teorías del control social, la sociología de la desviación, la criminología —especialmente la denominada criminología crítica—, la victimología, etc. ha contribuido decisivamente a abrir las miras, a generar debate. El riesgo, siempre presente, consiste en ampliar tanto el ámbito de conocimiento que se acabe por difuminar su objeto, convirtiéndolo —ahora por exceso de banalización— en tan opaco como lo era cuando estaba en manos de unos pocos «sacerdotes» jurídicos o policiales. La seguridad de las últimas décadas del siglo xx ha recibido el impacto de la subjetividad y éste es un dato a tener en cuenta porque refleja no sólo un cambio conceptual, sino también un cambio ontológico.

2. El cambio del espacio de la seguridad

2.1 El espacio policial europeo

El segundo gran cambio en materia de contenido de la seguridad es el que tiene que ver con la idea de seguridad-policía-Estado.

Desde hace unos años, se viene marcando un cambio profundo en las policías de Europa. Se trata de la aparición y desarrollo de un espacio policial europeo. Si bien es cierto que la cooperación policial en Europa no es un fenómeno reciente, también es necesario indicar que su desarrollo presente ha puesto en crisis el concepto de soberanía estatal y de monopolio legítimo de la violencia por parte de las policías estatales.

El concepto de policía se vincula a la idea de Estado nación y a su corolario, la soberanía, hasta el punto de aparecer como emblema de los mismos (Recasens, A., 1996). La consecuencia

lógica de tal proceso es que las transformaciones de los conceptos de Estado y de soberanía, que parecen acelerarse durante estos últimos años, deben conllevar forzosamente transformaciones policiales al menos proporcionales en su magnitud.

El aparato policial cobra todo su sentido y razón de ser en el marco del Estado nación y bajo la capa de la soberanía como concepto central en un modelo diseñado por autores como Hans Kelsen (1934) o Max Weber: «El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del territorio es esencial en la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima» (Weber, 1987, 1.056-1.057). Pero lo cierto es que desde finales del siglo xix puede apreciarse ya una clara vocación de cooperación policial en Europa[47]. La historia del desarrollo de las estructuras policiales europeas está íntimamente ligada a los acontecimientos sociales y políticos de la época y a la creciente preocupación de los gobiernos ante la progresiva internacionalización de los movimientos obreros marxista y anarquista.

A partir de las dos guerras mundiales, la creación del Mercado Común supuso una aceleración de la transnacionalización de los mecanismos policiales. El desarrollo de un mercado que transcendía los marcos estatales propició unas posturas —al menos en el campo teórico— más favorables a una revisión del concepto de soberanía estatal, pero siempre bajo el prisma restrictivo y teniendo además en cuenta que la Comunidad Económica Europea no tenía ninguna competencia en materia policial[48].

Desde los años setenta, y fruto de acuerdos bilaterales y plurilaterales, han ido apareciendo en Europa, y también en otros ámbitos, redes y grupos policiales con finalidades de cooperación. Al no tratarse, en su gran mayoría, de grupos estáticos ni estables, no disponer de estatutos ni ser producto de tratados o convenios, su seguimiento es casi imposible y sólo transciende de ellos —cuando transciende alguna cosa— una pléyade de nombres y siglas, como por ejemplo Grupo Pompidou, Club de Berna, Grupo Star, Inadpax, etc. Estos grupos, cuya composición no siempre es estrictamente policial, han contribuido a crear unas fructíferas redes de contactos personales basadas en el limitado número de policías y especialistas en la materia, lo que permite hablar de una corporación de europolicías, no en sentido institucional sino estrictamente relacional.

Sin embargo, durante los últimos veinticinco años se aprecia la progresiva construcción de un espacio policial europeo mucho más estructurado. El 1 de diciembre de 1975 se reunía en Roma el Consejo de Ministros de Interior de la CEE con el objetivo inicial de intercambiarse información sobre la evolución del terrorismo en sus respectivos países. Como consecuencia de esta primera reunión, los ministros acordaron proseguir sus encuentros de modo periódico. Nacía así el Grupo Trevi.

Durante los primeros años de vida, el Grupo Trevi se mantuvo como una estructura de intercambio de información, hasta que en 1986, con la firma del Acta Única Europea, Trevi adquirió nueva actividad debido al recelo tanto de distintos gobiernos como de sus policías respecto de la libre circulación de personas y la relajación de los controles fronterizos previstos en el Acta Única. Entonces apareció la idea de las «medidas compensatorias» para paliar los temidos efectos de menor filtro para los delincuentes, especialmente terroristas y narcotraficantes.

Entre 1986 y 1990, Trevi creció constantemente, se dotó de estructuras más grandes, intensificó sus reuniones y finalmente aprobó un documento, el Programa de acción, en Dublín durante la reunión semestral de junio. El Grupo, que se autoproclamaba de ámbito europeo, instituyó la categoría de «amigos de Trevi» para informar a países amigos de que, sin acudir formalmente a las reuniones, estaban en permanente contacto. Ello supuso un cambio cualitativo en las relaciones de cooperación policial europea, ya que su nivel (ministerial) y su estructura (potente a pesar de su falta de estatuto concreto y su situación de grupo oficial pero no institucionalizado) eran muy superiores a los fines entonces existentes a nivel europeo.

Trevi, que en ningún momento constituyó un marco de operaciones policiales concretas y conjuntas, proporcionó en cambio estrategias y objetivos comunes a los países integrantes y supuso el experimento y la matriz del espacio policial diseñado posteriormente en el Tratado de la Unión Europea. Por eso mismo, desapareció después de la entrada en vigor del mencionado Tratado.

Superponiéndose a Trevi, otro espacio policial se abría en Europa el 14 de junio de 1985 cuando cinco Estados (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaban el acuerdo de Schengen, que pretendía constituir un acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes y que admitía la adhesión posterior de otros países, como sucedió con los más importantes de la Comunidad Europea (España lo hizo en 1991).

Se trata de hecho de la expresión, por parte de los países firmantes, de la voluntad de profundizar en la cooperación policial a una velocidad superior a la que se estaba desarrollando en el resto de los países comunitarios.

Cinco largos años tuvieron que transcurrir para que las negociaciones entre los firmantes diesen como fruto el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. El Convenio es un texto articulado (de 142 artículos) que establece un conjunto de disposiciones y medidas, cuyo objetivo principal consiste en coordinar y orientar la actuación policial en el interior del mencionado espacio Schengen.

Las vicisitudes de estos últimos años han afectado en gran medida al desarrollo de Schengen. Por una parte, la unificación de Alemania desequilibró política y policialmente el espacio Schengen, y, por otra parte, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea después de su reforma de Amsterdam ha absorbido Schengen, que ha pasado de este modo a integrarse en el propio Tratado de la Unión Europea.

En síntesis, Schengen supone un paso importante en la construcción del espacio policial europeo. No sólo es el primer marco con legitimación jurídica plena —se trata de un acuerdo internacional—, sino que es el primero en permitir actuaciones oficiales operativas y, además, genera un potentísimo sistema de información. Pero padece defectos que han sido señalados, especialmente, por la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (1992).

El siguiente paso era evidente: en febrero de 1992 se firma en la ciudad holandesa de Maastricht el Tratado de la Unión Europea (TUE), que posteriormente sería modificado en Amsterdam en 1999. El espacio policial europeo que se configura en el TUE pretende avanzar en la cooperación pero desde un atrincheramiento por lo que respecta al tema de la soberanía.

Con la formulación del tercer pilar del TUE se puede afirmar que por primera vez la coordinación policial y la judicial pasan a convertirse plenamente en un acuerdo formal que involucra a los miembros de la Unión Europea y que, por lo tanto, supone un paso importante hacia una comunitarización del espacio policial europeo, que hoy por hoy se ha de situar todavía en un horizonte lejano.

En cualquier caso, se ha roto el trinomio seguridad-policía-Estado. Ni la policía es materia exclusiva del Estado debido a la transnacionalización, ni la seguridad es materia exclusiva de la policía, debido a procesos irreversibles de privatización de la seguridad[49]. Roto el trinomio, el juego está abierto como nunca lo había estado en los últimos dos siglos.

2.2 Los tópicos de la seguridad y sus cambios

Como es fácil distinguir a simple vista a partir de la evolución de las estructuras que se han expuesto hasta aquí, el espacio policial europeo se ha ido consolidando de modo lento pero incesante a lo largo de todo el siglo XX y para ello se ha apoyado en una serie de tópicos que se han ido sucediendo en la sociedad europea hasta llegar a convertirse en verdaderas obsesiones de los ciudadanos comunitarios. Se trata, por orden cronológico, del fenómeno terrorista, de la droga y del miedo a la libre circulación de personas. No son, no obstante, fenómenos sucesivos, sino que se han ido superponiendo, con mayor o menor intensidad, en especial a lo largo de los últimos tres decenios. En cualquier caso, sería preciso determinar qué hay en ellos de realidad objetiva y qué de construcción o magnificación como instrumento de control mediante el miedo, en concreto el miedo a la inseguridad ciudadana. Lo que sí podemos decir es que los tres tópicos han ido ligados a momentos estratégicos de la Comunidad Europea, acompañándola en su proceso de unión, y que cada una de estas situaciones ha sido motivo y/o consecuencia de avances significativos en materia de coordinación policial en Europa.

El terrorismo fue justamente el detonante para los primeros movimientos de coordinación policial a finales del siglo pasado y la justificación para su mantenimiento, con períodos más o menos álgidos y a través de grupos expresamente creados con la finalidad de controlar los movimientos considerados extremistas.

La aparición del Grupo Trevi obedece de forma expresa a la proclamada necesidad de combatir un terrorismo que, desde su base principal en Oriente Medio, puso contra las cuerdas los intereses occidentales mostrando signos de peligrosidad tan alarmantes como el secuestro y asesinato de atletas del equipo israelí durante los Juegos Olímpicos de Munich en 1972.

Especialmente durante los años setenta y hasta mediados de los ochenta, el terrorismo se expandió por diversos países europeos y constituyó la principal preocupación de las policías a nivel internacional. Y no sólo de las policías, como lo demuestran la aprobación de la Convención Europea para la supresión del terrorismo de 1977, o la Declaración de Dublín sobre el mismo tema de 1979. Incluso la Interpol, que se había mostrado tradicionalmente reacia a actuar en este tipo de delitos alegando incompatibilidades entre su propia neutralidad y la naturaleza política de estos crímenes, empezó a admitirlos a partir de 1984.

Las drogas son también fuente de constante preocupación en los ámbitos internacionales, especialmente a partir de los años setenta, pero adquieren un verdadero papel preponderante

a partir de los ochenta, años en que se percibe claramente la naturaleza transnacional y organizada del negocio de la droga anunciada durante la década anterior (por ejemplo, Lamour y Lamberti, 1972). En este período vieron la luz muchos grupos policiales destinados a combatir el narcotráfico y las drogadicciones. Durante los últimos años de los ochenta y los noventa, la preocupación se extiende también a los mecanismos de blanqueo de dinero utilizados por las redes de narcotraficantes.

La situación en este ámbito es más complicada que en el caso del terrorismo, debido a las distintas percepciones sociales y regulaciones que rigen en los diferentes países de Europa, que van desde la mayoritaria prohibición y penalización absolutas, hasta posturas —dependiendo de las substancias— de tolerancia abierta, como Holanda, o de tolerancia encubierta, como sucedió en España durante los años ochenta para las llamadas drogas blandas.

Las implicaciones mundiales del fenómeno y la experimentación de diversas políticas, así como los intereses subyacentes, tanto de las grandes organizaciones de narcotraficantes como incluso las de algunos países o algunas policías, hacen que el problema se escape ampliamente del área europea. Eso, no obstante, no significa que no existan intentos de políticas y estrategias conjuntas de ámbito europeo como hemos visto. El tópico de la droga ha servido para reforzar las redes policiales europeas, creándose algunas redes nuevas o extendiéndose las ya establecidas ampliando sus objetivos del terrorismo al narcotráfico. Es preciso indicar en este campo que la existencia de la EDU (European Drugs Unit) fue uno de los mayores logros policiales y célula experimental, en el marco del Tratado de la Unión, de la actual Europol.

La libre circulación de personas constituye, por ahora, el último de los tópicos que podemos denominar «clásicos» en la construcción del espacio policial europeo. No se trata ya de combatir una actividad cualificada propiamente como delictiva, sino de contrarrestar el supuesto peligro derivado de un derecho que está consagrado —bajo varias modalidades cada vez más abiertas— en los principales textos europeos, desde el Tratado de la CEE hasta el Tratado de la Unión, pasando por el Acta Única.

Nos encontramos, pues, ante un «riesgo difuso», un concepto que no es determinable juridicopenalmente, una mera «necesidad» de establecer «medidas compensatorias» a la libre circulación para evitar el hipotético —y por otro lado no menos real— uso de esta libre circulación con finalidades delictivas. Esta situación de imprecisión suscita serias dudas sobre las medidas concretas a adoptar y su control por parte de los operadores. Además, provoca indefectiblemente la sospecha de que se puede utilizar, gracias a su indefinición, como instrumento de clausura del espacio europeo. Esto conlleva el riesgo de «gendarmizar» a los países que tradicionalmente constituyen frontera con terceros Estados de amplia tradición inmigratoria, como es el caso de España respecto de los países latinoamericanos o magrebíes.

Los nuevos tópicos que apuntan en el horizonte europeo están vinculados con fenómenos de violencia. Por ello, la violencia debe ser el próximo tema a analizar si queremos comprender cuáles serán las nuevas fuentes de legitimación del control. Violencia de tribus urbanas, en el deporte, infantil, escolar, etc. son otros tantos motivos de preocupación de los Estados y las policías europeas. Los contactos entre grupos violentos o la movilidad de los seguidores deportivos agresivos ha creado ya más de un quebradero de cabeza en el espacio policial europeo.

Se han firmado varios textos, como el Convenio Europeo sobre la violencia y la irrupción de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol de 1985, pero lo cierto es que la mayoría de los problemas todavía se encuentran en una fase incipiente de análisis.

En síntesis, se puede apreciar en paralelo a la aparición del espacio policial europeo, la transformación de los conceptos de seguridad y de soberanía y la emergencia de unos motivos recurrentes, de unos tópicos que tienen una base real (el problema existe realmente), aunque su alcance y manipulación están por analizar. La existencia de estos fenómenos, al margen de otras consideraciones, ha servido para cohesionar un espacio policial europeo y para generar en los ciudadanos miedo a la inseguridad a través de mecanismos de amplificación que sirven para producir mayor demanda de seguridad. Esta especie de progresión temática de la inseguridad tiene además un problema añadido: el de la creciente indeterminación de la figura penal subyacente en los supuestos hechos delictivos y la consiguiente desmesurada ampliación de los sujetos afectados, ya sea como víctimas o como infractores. Esto no hace más que retroalimentar la sensación de inseguridad, generando así un círculo vicioso, cuya ruptura es cada vez más dificultosa.

La apuesta a la que se enfrenta ahora la Unión Europea en esta cuestión pasa por los parámetros de lo que se ha definido como el antagonismo entre una Europa de los Ciudadanos y una Europa Fortaleza. Esto no sólo se produce por la falsa disyuntiva entre derechos y libertades y eficacia, sobre cuyo debate ya se han planteado claramente las posturas. El problema fundamental probablemente se encuentra ahora en el riesgo del desarrollo de un espacio policial incontrolado o mal controlado debido a los tira y afloja entre las soberanías estatales —a las cuales el tema ya supera ampliamente— y las estructuras burocráticas europeas que todavía no optan por hacerse cargo de la situación y que además están bajo fundada sospecha de déficit democrático debido a su escasa representatividad y la desequilibrada distribución de poderes. En este sentido, una vez más, la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo ha sido especialmente crítica al hablar de la Europol (1993).

A todo esto hay que añadirle la escasa posibilidad de control y la nula capacidad de ejecución de los tribunales internacionales, y en concreto del Tribunal de Justicia de las Comunidades y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El desarrollo desigual del espacio policial en relación con el judicial y la falta de voluntad de los países de la Unión para comunitarizar esta materia pueden causar problemas de «policialización» de un espacio policial europeo sin los suficientes controles, rompiendo definitivamente con una cada vez más debilitada idea de una Europa de los Ciudadanos. Esta situación puede perjudicar seriamente la aparición de un modelo democrático de justicia criminal en Europa, a pesar de los esfuerzos de Europol y de Eurojust.

El riesgo de una Europa cerrada sobre sí misma, incapaz de garantizar las libertades de sus ciudadanos -europeos o no-, planea en el fondo de un problema cuyo alcance es demasiado amplio para reducirlo a una discusión sobre la bondad o maldad de la policía. Se ha de llevar al terreno que le corresponda, al de la soberanía, al de la concepción política de la Europa en construcción y al de la expresión de la voluntad de los ciudadanos europeos a través de las urnas.[50] Se constata la progresiva aparición de un espacio policial y de seguridad que transciende el viejo concepto de Estado soberano y que apunta hacia un futuro de globalización de la seguridad.

2.3 Los microespacios de la seguridad

La creación de un espacio policial europeo abre en parte una nueva perspectiva sobre los espacios de la seguridad.

Ciertamente, los fenómenos de la globalización y de la complejidad determinan nuevos parámetros. La información, la comunicación, la internacionalización de la delincuencia y la cada vez más extensa organización del crimen han generado nuevas necesidades, nuevas medidas.

Por otro lado, la cada vez mayor toma de consciencia de los ciudadanos respecto a sus derechos y el incremento de la conflictividad —especialmente urbana— han generado una demanda creciente de seguridad en los espacios más reducidos, más íntimos. Esta seguridad se desea más personalizada, más individualizada y se traduce en lo que se conocen como teorías de policía de proximidad y de tolerancia cero.

Si, como parece, nuestras sociedades sólo pueden ser analizadas desde su visión compleja, es decir, olvidando la vieja idea reduccionista de un pensamiento simple capaz de controlar, de dominar la realidad, entonces tendremos que empezar a trabajar en unos registros capaces de entender, tratar, dialogar, negociar con «lo real» (Morin, 1994). Esto nos lleva al conocimiento multidimensional, a la aspiración de un saber no parcelado, no reduccionista. Pero la paradoja aparece cuando el propio conocimiento de la realidad nos pone en evidencia la imposibilidad de conseguirlo.

El retorno al concepto de orden público en sentido estricto nos ofrece un engañoso refugio seguro, un refugio de sirenas del que hay que escapar a regañadientes para volver a las peligrosas aguas de la seguridad o inseguridad, al juego de los espejos y las realidades que componen el reino de la complejidad, del conjunto de elementos heterogéneos pero inseparablemente vinculados.

Una vez más aparece el riesgo de tener que preparar medicinas sociales aceptando el peligro o reto de la correcta elaboración de la fórmula frente a su potencial violencia. En este sentido, las políticas sociales requieren valor, responsabilidad, puesto que ya sabemos que la misma medicina (el pharmakon de Platón) puede curar o matar según la dosis (Resta, 1992, 29 a 56). El pharmakon platónico está ahora en las manos del determinador y del operador de las políticas de seguridad.

Y en este punto surge no sólo la paradoja de la complejidad, del uno y el todo, sino también la esquizofrenia de las viejas estructuras policiales, incapaces de hacer frente con su bagaje y sus recursos a una demanda cuya tensión entre el macro y el micro se convierte en una amenaza latente.

Los ciudadanos reclaman seguridad, libre ejercicio de los derechos y libertades, bienestar, y ello se traduce en políticas (y también en teorías) sobre la tolerancia cero, las «ventanas rotas», la community police, el problem solving; en una palabra, una demanda «micro».

Pero también existe miedo y preocupación por las mafias, las organizaciones criminales que desequilibran la economía global y derrochan el dinero de todos. Todos saben, Estado y ciudadanos,

que la construcción de un futuro libre y seguro pasa por hacer frente a este tipo de organizaciones opacas. Y se evidencia entonces una demanda macro que se traduce en el espacio policial europeo.

Los viejos cuerpos monolíticos y verticales de policía, obedientes a un Estado de soberanía cada vez más desconcertada, y con un ojo puesto en un espacio supranacional, tienen que enfrentarse a nuevos problemas, nuevas microdemandas que cada vez dejan menos espacios intermedios. La alarma social y el poder o prestigio de las instituciones se juegan en dos campos a la vez y la policía se convierte, como Jano, en bifrente.

Es evidente que los cuerpos policiales tradicionales, estructurados con parámetros de jerarquía vertical y de monopolio territorial, son totalmente insuficientes y poco aptos. Para hacer frente a estas nuevas situaciones, poco a poco se va imponiendo el criterio funcional. Más allá de los cuerpos y de los territorios, se va creando una elite policial «macro» de carácter horizontal y transnacional.

Más allá de los cuerpos y de los territorios, van apareciendo técnicas de relación con los ciudadanos que tratan de aproximar la policía a la solución real y tangible de los problemas «micro» que afectan a la seguridad de los ciudadanos de los países desarrollados y que son más o menos similares.

La globalización supone indefectiblemente homogeneización; los problemas relacionados con la seguridad presentan a menudo características similares y, si bien a veces se avanzan más en un país que en otro, tarde o temprano todos acaban por parecerse. Pero la semejanza no nos puede hacer caer en el error de pensar que somos «trasplantables» ni las soluciones directamente importables o exportables. Cada sociedad sigue sometida a las normas de la identidad o alteridad y es susceptible, como en los trasplantes de órganos, de generar un rechazo que puede ser fatal.

3. Los nuevos elementos de inseguridad: las violencias

En este marco de transformaciones, aparecen nuevos elementos generadores de inseguridad, o si se prefiere, demandas de nuevas políticas de seguridad.

Es cada vez más evidente que hay un buen número de conductas en los códigos penales de cada Estado que dejan bastante indiferentes a los ciudadanos y que, por lo tanto, constituyen la pura y dura expresión (más o menos discutible) del ius puniendi del Estado. En cambio, y también cada vez más a menudo, van apareciendo determinadas conductas que, a pesar de no ser constitutivas de delito, crean gran alarma social y malestar y coartan el libre ejercicio de derechos y libertades.

No es este el lugar para tratar todos los nuevos elementos de inseguridad,[51] pero si uno de ellos se destaca, por su complejidad y su alcance, es el de las violencias, entendiendo este tema como aglutinador de diversas formas generadoras de inseguridad, que apuntan como uno de los tópicos emergentes más importantes en el imaginario colectivo europeo de los últimos años. Se deberá profundizar en su análisis en el futuro, ya que son transversales a los macro y microniveles y su indeterminación las hace difíciles de conceptualizar.

Quizá sea René Girard quien, retomando desde un enfoque original las ideas expuestas entre otros por Von Humboldt o Max Weber, plantea más claramente la función de la justicia en el Estado moderno: para Girard, el origen de la violencia se encuentra en los procesos miméticos que hacen que el sujeto desee el objeto del otro, con lo que de modelo pasa a rival que posee aquello que desea. Esto genera procesos violentos de forma interminable, procesos circulares, cerrados en sí mismos; violencias intestinas en el seno de toda agrupación humana. Los hombres, que ignoran el origen de su violencia, la ritualizan a través del mito, de la «violencia fundadora» (lo que es sagrado) y la evitan a través de sacrificios, engañando a la violencia, ofreciéndole, en lugar de venganza directa, una víctima sacrifical adecuada (ni muy igual ni muy diferente de aquel al que sustituye) evitando así que la venganza implique represalias en el infinito. Estos mecanismos impiden, a través del rito y de la figura del «chivo expiatorio», la simetría de la venganza, la indiferenciación que genera violencia.

Ahora bien, en sociedades como la nuestra, la modernidad ha representado un desesperado —y no totalmente conseguido— intento para escapar de la lógica de lo que es sagrado y que en consecuencia, y a la vez, ha eliminado las diferencias, ha homogeneizado la sociedad (aumentando así el riesgo de violencia). Esta situación requiere, para romper este equilibrio de la violencia, que algo —la justicia humana— actúe como desequilibrio, como diferencia entre el bien y el mal. El sistema judicial, pues, tiene por misión descartar la venganza, no mediante su supresión, sino mediante su «secuestro», su apropiación en régimen de monopolio, limitándola a una única represalia cuya potestad y ejercicio vienen conferidos a una única autoridad, soberana y especializada (racional y técnica) en esta función que elimina la venganza «privada», llevándola al terreno de «lo público» y se irroga además la última palabra. Con ello se trata de aplicar una venganza «por elevación», es decir, mediante una venganza que no admite réplica (Girard, 1972) y que, además, a menudo, no se define ni como venganza.

La aportación crítica de los últimos años consiste en haber puesto de manifiesto lo que era latente: que la justicia no cumple la misión que se le atribuía, que no monopoliza la violencia, que ha perdido autoridad y que no garantiza la seguridad, ni siquiera «hace justicia». Las teorías críticas y las nuevas realidades sociales han abierto la fractura del conflicto entre sociedad y justicia. En esta situación aparecen nuevos actores, se generan nuevas formas vistas bajo nuevas luces. Se valora una nueva forma de ver la seguridad desde una óptica actuarial basada en el riesgo o riesgos (Ericson y Haggerty, 1997; O'Malley, 1998).

La violencia vuelve a disputar el monopolio al orden, la venganza pide réplica. Y parece que ni el Estado, ni la justicia, ni la policía están en condiciones de dar una respuesta adecuada.

3.1 La violencia y la policía

La policía es el brazo ejecutor de la justicia, o más bien su lazarillo si nos atenemos a la famosa imagen cegada. Le aporta los sujetos (detiene a las personas) y las pruebas, y le proporciona una versión de los hechos. Pero para llevar a cabo su función tiene que substraer, de forma real y física, la capacidad de venganza entre las partes. Por ello, se ve forzada a utilizar la misma violencia que éstas, una violencia de fuerza, de contacto, sin sublimar ni ritualizar. La violencia es idéntica, lo que la diferencia es el elemento justificante, fundamentado en el mandato recibido. La violencia policial se efectúa en nombre de y por la justicia estatal. Si no es así, su violencia se convierte en la misma que la de las partes, con el agravante del abuso de la superioridad otorgada por el delegante-Estado.

La policía, al utilizar la violencia no ritual, sino física y directa, del mismo estilo que la de los «violentos», nos recuerda constantemente la violencia primitiva o fundacional.[52] Se trata de una violencia que en cualquier momento corre el riesgo de convertirse en incontrolada e incontrolable, generadora de un Estado policial donde decae el Estado de derecho y que para el ciudadano del pacto social se encuentra a medio camino entre la percepción de protección y la de peligro (Recasens, 1994).

La deslegitimación progresiva del Estado y la no aparición de una legitimación clara de la Unión Europea corre el riesgo de dejar a la policía a su suerte y de que ésta actúe de modo contrario a los intereses sociales, y sólo en función de unos parámetros corporativistas, únicos valores que le quedarían a falta de referentes externos. La policía entraría así en una entropía que la acabaría atrofiando. Hay que encontrar urgentemente elementos y valores sólidos de legitimación de las estructuras superiores en las que se encuadran los aparatos policiales (ya sean estructuras estatales, supraestatales o infraestatales).

3.2 La violencia y la víctima

Lo primero que hay que advertir, cuando se trata de hablar de la víctima, o de las víctimas, es que éstas están excluidas del sistema de justicia criminal estructurado por el Estado moderno. Esto se debe justamente al monopolio de la violencia ejercido por el Estado. La apropiación por parte «de lo que es público» —el Estado— de la capacidad de venganza privada ante la provocación de daños, así como la exclusividad en la capacidad de definir los tipos delictivos, dejan a la víctima, como representante de lo que es privado, reducida al papel de puro peticionario de una justicia que escapa completamente a sus manos y a sus medios. Por este motivo resulta extremadamente difícil encontrar la propia palabra víctima en nuestros códigos penales y allá donde se cita es, a menudo, para relacionarla con cuestiones indemnizatorias de carácter subsidiario a la justicia penal.

3.2.1 La víctima redescubierta

La quiebra cada vez más palpable del sistema de justicia criminal supone un retorno a lo privado en detrimento de lo público. En este espacio se redescubre la víctima, sin darse cuenta de que es imposible su encaje real en un entorno sociojurídico como el nuestro, pues para ello no es suficiente negar el sistema de justicia criminal, sino que haría falta negar el monopolio de la violencia por parte del Estado y, por lo tanto, el propio Estado. No hacerlo supondrá siempre mantener un cuerpo extraño (el de la víctima) en un sistema que no está pensado para que quepa en él.

El riesgo fundamental radica en el hecho de que el tema de la víctima se puede relacionar con una salida alternativa del modelo de justicia criminal y del propio Estado moderno que puede tener enfoques muy diferentes. Tanto es posible situarla en una alternativa progresista y de profundización democrática como en otra extremamente reaccionaria y totalitaria.

En este sentido, la aparición de los modelos denominados «de mediación»,[53] que juegan un papel de superación del conflicto para la negociación entre las partes, ponen en evidencia la insuficiencia de los mecanismos estatales clásicos del sistema de justicia criminal e indican la existencia de intervenciones extraestatales, pero éstas pueden representar una u otra de las alternativas mencionadas.

3.2.2 La víctima asistida

Junto con el desarrollo teórico, aparece una necesidad práctica de trabajar con la víctima, quien, como tal, ya ha sido sujeto de agresión y sobre quien sólo es posible una actuación de tipo asistencial, o bien con las víctimas potenciales respecto a las cuales se ha de tratar de evitar su victimización. El problema se plantea entonces respecto a quién tiene que ser el asistente. Y surge otra paradoja: si para que renazca el concepto de víctima es necesario negar, con más o menos medida, la intervención al Estado, ¿cómo se le puede pedir justamente a él que actúe?

La contradicción se resuelve parcialmente con un retorno a otras entidades menos significadas, como instituciones no estatales (asociaciones, ONG...) o públicas de ámbito más próximo al ciudadano y menos implicadas en el monopolio del poder (ayuntamientos, comunidades autónomas...).

El Consejo de Europa, en su informe sobre política criminal y derecho penal en una Europa en transformación, recoge este nuevo enfoque de la víctima y destaca, en su apartado dedicado a las nuevas aproximaciones respecto a la delincuencia tradicional, que se está detectando un «nuevo fenómeno» en cuanto a las víctimas de infracciones, que consiste en la adopción de nuevas medidas legislativas que tienden a mejorar la posición de las víctimas, ya sea mediante la introducción de elementos indemnizadores, ya sea mediante instituciones de apoyo y consejos a las víctimas (Consejo de Europa, 1999, 69). Por otra parte, la víctima ocupa también un espacio en las medidas de atención primaria. La atención primaria de la victimización pasa por la información del conjunto de la población, explicando cómo se ha de comportar en situaciones criminógenas, cómo evitar estas situaciones y cómo protegerse de ellas. También se propone el trabajo preventivo de relaciones públicas, modificando el comportamiento de las víctimas potenciales y creando consejos para la prevención de la delincuencia. Tampoco se descarta el uso de la información y las ventajas que puede aportar el uso ético y pedagógico de los medios de comunicación (ib. id. 65).

Estrechamente relacionado con la víctima, hay que destacar la difusión del uso de las encuestas de victimización como sistemas de conocimiento de la realidad y de contraste de información y medida en relación con otras fuentes de datos, como las estadísticas policiales o las encuestas de autodenuncia (ib. id., 40-41).

3.2.3 La víctima: ¿verdugo o chivo expiatorio?

Uno de los principales problemas que se plantean es el de determinar si en esta nueva tendencia la víctima es el chivo expiatorio de una violencia que se vuelve cada vez más indiscriminada —por desaparición del orden estatal y otros órdenes sociales— o si es, en el fondo, un nuevo verdugo.

Esta indiscriminación requiere la búsqueda de nuevos referentes, y ahora fuera del clásico binomio Estado-delincuente. En este sentido, un incremento de la violencia, a causa de su misma indiscriminación, y el fracaso del juego del binomio mencionado nos llevaría a centrar nuevamente la mirada en la víctima. Pero esto se puede hacer con mecanismos premodernos, es decir, viendo a la víctima como el personaje central de un ritual sacrificial con el que identificarnos, o bien percibiendo a la víctima como el nuevo verdugo portador de la venganza

que establece la proporcionalidad del ojo por ojo (al estilo de las películas protagonizadas por Charles Bronson y que despierte las simpatías de los que se sienten decepcionados del sistema de justicia criminal). Esta interpretación es perfectamente posible y tiene muchas probabilidades de imponerse (sin ir más lejos, en el discurso de ciertas tribus urbanas, del racismo, la xenofobia, etc.), ya que justamente la crisis del sistema moderno vuelve a abrir el juego de la venganza y, en este sentido, la víctima sería la evidencia del agravio desestatalizado y, por lo tanto, la portadora del germen de la venganza. Una venganza no delegada, directa, en estado puro, y por ello estandarte de una espiral de violencia interminable entre agresores y agredidos respectiva y alternativamente. En cualquier caso, la víctima adquirirá cada vez más tonalidades ambiguas, como negativo fotográfico del sistema de justicia criminal y de su crisis.

3.3 Los adjetivos de la violencia

3.3.1 Las violencias urbanas como forma de expresión de la violencia no tolerada

Es difícil establecer una acotación de la violencia a partir de su definición espacial (urbana) y desde el punto de vista de la violencia no tolerada. Tratar de proporcionar una única y rotunda definición resultaría a la vez equívoco y reductor.

La primera cuestión que se plantea es la identificación del conflicto en el seno de la sociedad urbana, cada vez más extendida.[54]

El medio de vida urbano genera una problemática específica derivada de la organización social y de la vida cotidiana; de la concentración o monopolización de medios y recursos. Ante esta problemática se desarrollan los conocidos movimientos sociales urbanos, que en palabras de Manuel Castells son «sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana» (Castells, 1987, 3).

No se puede caer no obstante en la simplificación de identificar violencia en las ciudades con movimientos sociales, urbanos, si bien tampoco es absolutamente desvinculable. Por ello es mejor proceder por exclusión. Hay movimientos sociales que pueden expresarse (total o parcialmente) a través del uso de la violencia, pero también existe violencia en la ciudad atribuible a muchas otras causas que no pueden identificarse como movimientos sociales. Además se producen fenómenos urbanos de agrupación (del estilo bandas, tribus urbanas, hooligans), de difícil catalogación como movimientos urbanos clásicos y cuyo nivel de violencia es elevado.

Tratamos pues de efectuar unas distinciones elementales a continuación.

Desde el punto de vista jurídico, hay que excluir la identificación de violencia urbana con delito. La violencia etiquetada como urbana no puede ser (justamente a causa del adjetivo que se le añade) de tipo coyuntural, es decir, enfocada con un único objetivo, por ejemplo delinquir, ya que no la relacionamos con objetivos o bienes jurídicos protegidos, sino con espacios, movimientos o grupos. Si la tratásemos relacionada con objetivos, podríamos saber si el objetivo perseguido conculca o no un bien jurídico protegido y, por lo tanto, se debería construir un discurso en torno a su tipificación (bien sea para aceptarla, bien sea para criticarla). Pero al asociar la violencia a un espacio (el urbano) la estamos vinculando a un determinado tipo de relaciones y situaciones propias de la ciudad o del ámbito urbano. Con ello nos encontramos

ante un discurso de tipo estructural y con una violencia latente o manifiesta pero cambiante según las condiciones que se den en la ciudad y, por lo tanto, difícilmente tipificable a priori, al no atacar bienes jurídicos concretos. Sólo la violencia aplicada y conculcadora del ordenamiento jurídico es jurídicamente reprochable. Ahora bien, no todo lo que es socialmente identificado como violento viene forzosamente sentido como delictivo ni jurídicamente calificado como tal. Puede darse —y en efecto a menudo sucede— que aquella «violencia» (que puede ser por ejemplo, verbal, de indumentaria o estética) que genera mayor alarma social no se encuentre tipificada penalmente (ni razonablemente tenga que estarlo).

Es preciso, además, ver qué recibe el calificativo de violencia urbana y especialmente cómo lo recibe (construcción del fenómeno), por qué medios (instancias de control social) y a partir de qué momento (relación con las instancias de control social con capacidad para definir).[55] La violencia es en cualquier caso expresión de una situación conflictiva, por cuyo motivo el primer paso es identificar qué tipo de conflictos afectan hoy a nuestras conurbaciones, a partir de una definición de ciudad como unidad espacial producto de la concentración de personas, estructuras, medios de producción y comunicaciones, compuesta por un núcleo urbano demográficamente significativo y una conurbación o periferia vinculada a dicho núcleo.

Por otra parte, no bastan la existencia del conflicto ni la intencionalidad del mismo, sino que hay que tener en cuenta la forma en que se manifiesta y la reacción ciudadana que ello genera.

Una de las características que aparecen como más relevantes es la de la difusión de la violencia urbana como violencia de masas. Cada vez es más difícil —incluso para los propios grupos que la practican— definir su historia, estructura, composición, motivación implícita y metas perseguidas, produciéndose cada vez con más frecuencia asociaciones con cierto contenido de espontaneidad y fuerte contenido de violencia no forzosamente dirigida contra aquello (hecho o institución) que constituye el motivo inicial de la protesta.

A los tradicionales planteamientos explicativos de la violencia (a veces desmentidos por el origen o composición social de los integrantes de determinados colectivos, grupos o movimientos) de tipo ruptura de equilibrio de la vida comunitaria, diferencias de clase, económicas, sociales, desintegración familiar, frustración de las clases medias y de los jóvenes, propuesta publicitaria de objetivos inalcanzables, etc. hay que añadir elementos como el paro estructural, las crisis energéticas y geopolíticas de los años ochenta y noventa, el incremento de la cultura de la violencia —con su corolario de la insensibilización ante ella— y la aparición de nuevas modalidades (o al menos su incremento significativo) como la violencia en el deporte o las explosiones aparentemente espontáneas de violencia.

Las nuevas formas de violencia urbana parecen pues alejarse de aquellas de los años sesenta a ochenta ligadas a viejas utópicas protestas estudiantiles, luchas organizadas por los derechos raciales o reivindicaciones obreras vinculadas a estrategias de lucha de clases o de sindicalismo. Las características del incremento de los conflictos sociales, cada vez más extendidos pero menos concretos o concretables (más difusos) y menos cohesionados o cohesionantes a partir de objetivos o ideas e ideologías determinadas, hacen que la cuestión sea cada vez más compleja y a la vez más manipulable para los medios de comunicación, las instancias de control, cierta delincuencia organizada (mafias) o, incluso, en otro orden de cosas, para ciertos clubes deportivos. Esto ha generado un nuevo estilo de violencia, cuya ideología es la propia violencia y su necesidad

de pertenecer a un grupo concreto que pueda identificar a un «enemigo común», lo que les convierte en fácilmente instrumentalizables por movimientos de contenido ideológico más «sólido», de tipo fascista, racista, etc. (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

3.3.2 Otras formas de violencia

En paralelo a las formas de violencia urbana, aparecen otras violencias adjetivadas, como la violencia doméstica, la violencia escolar, la violencia en el deporte, en los medios de comunicación, etc. El elemento común de todos estos conflictos es, pues, el de producirse bajo formas violentas, y reflejan en buena medida los cambios sociales de las últimas décadas.[56] La violencia, bajo múltiples formas y adjetivaciones, parece ir ocupando un espacio predominante como nuevo tópico transversal (macro-micro) en el imaginario de las inseguridades en Europa.

4. Conclusiones

Lo que se ha tratado de hacer en estas páginas es ver una modesta parte del entorno del problema, a partir de la idea de que:

a) La cohesión seguridad-policía-derecho está siendo sustituida por la de seguridad - protección - calidad de vida.
b) La cohesión seguridad-policía-Estado se está rompiendo por la aparición de unos espacios macro y microseguritarios fruto de las dinámicas de globalización y la fractura del concepto de soberanía.
c) Los tópicos cohesionadores de la seguridad en el ámbito europeo se han ido superponiendo y se han convertido en conceptos cada vez más indeterminados. A los ya clásicos y cronológicamente sucesivos de terrorismo, drogas y libre circulación de personas hay que añadir, como principal elemento emergente, el de las violencias, entendidas como elemento común de múltiples formas generadoras de inseguridad. Éstas se vinculan a la violencia policial, al lugar de la víctima en la práctica de la violencia, las violencias urbanas, la violencia del deporte, la violencia doméstica, la violencia escolar, la violencia en los medios de comunicación, etc. El tema de las violencias acerca, como ningún otro tópico había hecho antes, los ámbitos macro y micro de la seguridad.

Por otra parte, hay que abrir una puerta a la prospectiva y tener en cuenta que aparecen en el horizonte nuevos elementos de alarma social ligados a las inseguridades de las sociedades denominadas de riesgo, que no se han tratado en las páginas precedentes. Estos nuevos elementos no tienen mucho que ver con los clásicos motivos de análisis de la sociología de la desviación, la criminología, el derecho penal o los estudios policiales. Se trata de riesgos ligados a elementos aparentemente creados para el bienestar y la prosperidad, pero que llevan dentro la semilla del conflicto y se pueden volver contra la mano inventora. Citemos sólo dos: la manipulación (productos transgénicos) y la especulación («vacas locas») de alimentos e Internet.

Por lo que respecta a los alimentos transgénicos, el riesgo de que puedan causar graves daños a la salud de los consumidores ha puesto en estado de alerta a organizaciones de todo tipo. En agosto de 1999, el Financial Times anunciaba acciones de varias asociaciones contra las multinacionales, en especial las cinco que controlan casi el 100 % del mercado (La Vanguardia, 14 de agosto de 1999), mientras que el gobierno británico afirma que «a partir de ahora calibraremos mejor el grado de información que damos a la ciudadanía sobre estos cultivos» (El País, 14 de septiembre de 1999).

Los periódicos, por otro lado, se hacen eco de angustias, de polémicas y de cartas al director sobre estas nuevas técnicas de genética molecular frente a las antiguas de genética cuantitativa. El derecho a saber lo que se come y su incidencia sobre la salud y la biodiversidad del planeta es, en este caso, determinante y está generando alarma social e inseguridad.

La especulación entre beneficios, gastos y comercialización de una carne portadora de enfermedades mortales y la aceptación a cambio de un riesgo de determinado número de muertos, por otro lado, nos sitúa en una lógica estrictamente comercial en la que la vida humana se pone en uno de los platos de la balanza, lo que genera gran alarma social.

En cuanto a Internet, todos los días aparecen, en este mundo a la vez micro y macro, real y virtual, elementos de alarma social a partir de delitos relacionados con drogas, menores, tráfico de órganos, etc., además de aspectos como la prostitución, amenazas para los usuarios como los virus (recuerden el reciente caso del Melissa, difundido por correo electrónico), irrupción en las bases de datos (piratas informáticos), etc.

Ciertamente el riesgo de ampliar el campo de visión hasta estos límites conlleva el peligro de hacer explotar el propio concepto de seguridad. Por esto es necesario encontrar unos elementos de reflexión comunes que nos permitan trabajar sobre una serie de definiciones preestablecidas. Pero frente al riesgo de la divagación, aparece el riesgo del inmovilismo, de quedarnos atrás respecto a los imaginarios de la seguridad. Recordemos sólo que también en su momento la protección del entorno ecológico parecía fuera del debate de la seguridad y del sistema de justicia criminal, hasta que la presión y el sentido social lo introdujeron.

En este punto es necesario mantener el análisis riguroso de los campos de trabajo ya existentes, pero sin el temor de abrir otros nuevos, incluso asumiendo el riesgo de equivocarnos. Hay que reforzar la vertiente más prospectiva y menos dogmática de los trabajos sobre seguridad para poder mantener una visión abierta y actualizada sobre el tema que nos ocupa. De todos modos, incluso es necesario poner en duda el mismo concepto de seguridad, ya que aparece cada vez más como un concepto saturado: saturado de sentidos, de contrasentidos y de sinsentidos. La palabra y el concepto seguridad amparan ya demasiadas acepciones e, incluso, puede ser ventajoso, una vez ha quedado inutilizado como elemento descriptivo, utilizarlo como laboratorio de ideas.

Probablemente, los nuevos elementos generadores de inseguridad no son excluyentes de los viejos. El problema de los que viven con miedo es que el miedo o miedos son acumulativos. Cada vez se tienen más. Al final del primer milenio los habitantes de Europa fueron presa de unos miedos debidos, en parte, a su propia situación social, económica, etc. y, en parte, a la superstición de que el número 1.000 marcaba el final de una etapa del planeta. Se trata, ahora, de no contribuir con falsos alarmismos a hacer de la seguridad uno de los ya constatables «miedos del año 2000».

Con todo, es posible acabar estas reflexiones con una visión optimista. El simple gesto de asumir y de procurar comprender todo lo que está pasando, la voluntad de entender el fenómeno de la seguridad en todas sus magnitudes, es ya un hecho positivo que nos conduce hacia el camino, no de encontrar soluciones definitivas, sino de gestionar adecuadamente los conflictos.

Pero no hay que perder de vista que el momento no es fácil. Las políticas de seguridad no son claras. Más bien son dubitativas sobre cómo hacer frente a las viejas y nuevas formas de delincuencia, de seguridad, de inseguridad. Aparecen posturas aparentemente contradictorias, que al final no lo son tanto. Propuestas y contrapropuestas que topan una y otra vez con una realidad más compleja que la solución planteada. Políticas utópicas a largo plazo, políticas pasivas y egoístas a corto plazo. Y el optimismo no nos ha hecho perder de vista la realidad de los cambios y de los desequilibrios sociales que motivan la emergencia de nuevos elementos de inseguridad.

Referencias

Ayuntamiento de Barcelona. El món dels joves a Barcelona. Imatges i estils juvenils, 1990. Informe coordinado y redactado por Mila Barruti.

Ayuntamiento de Barcelona. Deu anys de Consell de Seguretat Urbana de Barcelona, 1984-1994. Barcelona, 1994.

Anderson, M. Policing the World, Interpol and the politics of International Police Co-operation. Oxford: Clarendon Press, 1989.

Anderson, M.; den Boer, M. «The agenda for police cooperation». En: Policing Across National

Boundaries. Londres, Nueva York: Pinter Publishers, 1994.

Ballbé, M. Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983). Madrid: 1983.

Benjamin, W. «Para una crítica de la violencia». En: Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Madrid: Taurus, 1991, p. 23-45.

Benyon, J. et al. Police Co-operation in Europe: An Investigation. Leicester: University of Leicester, Center for the Study of Public Order, 1994 (1.ª ed. 1993).

Bigo, D. L'Europe des polices et de la securité intérieure. París: ed. Complexe, 1992.

Body-Gendrot, S. Ville et violence, 1993.

Body-Gendrot, S. Les villes face à l'insécurité. París: Bayard, 1998.

Bunyan, T. The Europol convention. Londres: Statewatch, 1995.

Carro Fernández-Valmayor, J.L. «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública». Policía y Sociedad. Madrid: Dirección General de la Policía, Ministerio de Interior, 1990, p. 25-45.

Castells, M. Movimientos sociales urbanos. 9.ª ed. Siglo xxi ed., 1987 (1.ª ed. española, 1974, 1.ª ed. original francesa, 1973).

Consejo de Europa Politique criminelle et droit pénal dans une Europe en transformation. Estrasburgo, 1999.

De Bartolomé Cenzano, J.C. «Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite de orden público en España». Boletín de Información. Madrid: Ministerio de Justicia, n.º 1.870, pp. 1.905-1.932; n.º 1.871, pp. 2.035-2.068), 2000.

Ericson, R.; Haggerty, K. Policing the risk society. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Fijnaut, C. The internationalization of police cooperation in Western Europe. Deventer: Kluwer, 1993.

Girard, R. La violence et le sacré. París: Grasset, 1972 (trad. cast. de Joaquín Jordá, La violencia y lo sagrado. Barcelona: Anagrama, 1983).

King, M. Towards federalism?: policing the borders of a «new» Europe. Leicester: Centre for Study of Public Order, 1993.

Lamo de Espinosa, E. Delitos sin víctima. Orden social y ambivalencia moral. Madrid: Alianza ed., 1989.

Lamour, C.; Lamberti, M.R. Les grandes manoeures de l'opium. París: Seuil, 1972.

Luque, E. Víctimes del delicte, 1999.

Morin, E. Introducción al pensamiento complejo. Barcelona: Gedisa, 1994 (versión original: París: ESF ed., 1990).

Morineau, J. L'esprit de la médiation. Erès, 1998.

O'Malley, P. Crime and the risk society. Ashgate Dartmouth, 1998.

Ocqueteau, F. Gardiennage, surveillance et sécurité privée. París: CESDIP, 1992.

Parlamento Europeo: Deuxième Rapport de la Comission des libertés públiques et des affaires intérieures (1992): «Sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen». Rapporteur M. Lode Van Outrive. PE 202.540 (5 noviembre). Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): «On cooperation in the field of justice and internal affairs under the Treaty on European Union (Title VI and other provisions)». Rapporteur Mr. Carlos Robles Piquer. PE 204.587 (1 julio).

Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): «On participation by the European Parliament in international agreements by the Member States and the Union on cooperation in the fields of justice and home affairs». Rapporteur Mr. Georg Jarzembowski. PE 206.245 (21 diciembre).

Faget, J. La médiation. Essay de politique pénale. Erès, 1997.

Recasens i Brunet, A. «Violencia policial y seguridad ciudadana». Imágenes del Control Social. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1994.

Recasens i Brunet, A. L'espai policial europeu. Del desarmament del Leviathan a la construcció del seu futur (memoria de investigación). Barcelona: Fundación Jaume Bofill, 1995.

Recasens i Brunet, A. «Soberanía, aparato policial e integración europea». En: Bergalli; Resta (comp.) Soberanía: un principio que se derrumba. Barcelona: Paidós, 1996.

Resta, E. La certeza e la speranza. Saggio su diritto e violenza. Bari: Laterza, 1992.

Robert, Ph. Le citoyen, le crime et l'état. Ginebra-París: Droz, 1999.

Roberts, C. «Unidad Antidrogas de Europol». Focus, 4, agosto de 1994 (citado por la revista Ciencia Policial, 28, enero-febrero de 1995).

Roché, S. Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, irrégulites et globalisation, 1998.

Shapland, J.; van Outrive, L. Police et sécurité: contrôle social et interaction public-privé. París: GERN; l'Harmattan, 1999.

Van Outrive, L. «Shengen, Europol y la colaboración policial internacional: un desafío para la democracia». Cuadernos de la Guardia Civil, 14, 1995, pp. 179-194.

Weber, M. Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 1987 (1.ª ed. inglesa, 1922).

Wieviorka, M. Violence en France. París: Seuil, 1999.

citas

43 Para un análisis global del concepto de seguridad, sus transformaciones y consecuencias, ver Robert, Ph. (1999).

44 El Tribunal Constitucional se encargó desde el primer momento también de definir la seguridad pública como «el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano» (STC 123/84, de 18 de noviembre, fundamento jurídico 4.º). La construcción que el propio Tribunal Constitucional realiza posteriormente (SSTC 33/82, de 8 de junio, fundamento jurídico 3.º, y 104/89, de 4 de julio, fundamento jurídico 3.º) del concepto de seguridad pública excede el concepto policial de seguridad o de orden público, para insertarlo en el marco del Estado social

y democrático de derecho, con el argumento de que en un Estado social y democrático de derecho la noción de seguridad pública no se puede circunscribir al «puro orden o tranquilidad de la calle», sino que ha de alcanzar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el funcionamiento regular de las instituciones.
En lo que respecta a la noción de orden público, ha sido necesario redefinirla de modo jurisprudencial. Viene establecida por el Tribunal Supremo, que cualifica el orden público como un estado, una situación «que dimana del debido acatamiento a la normativa jurídica aplicable» (STS Ar. 392/89, de 20 de enero, fundamento de derecho 2.º). También establece este Tribunal que se trata de un «concepto jurídico que puede integrar en su contenido expansivo el de tranquilidad pública» (STS Ar. 30/91, de 10 de julio, fundamento de derecho 6.º), que en cualquier caso «después de la Constitución, la cláusula de orden público no puede tener otro interés que garantizar el orden público de las libertades [...]» (STS Ar. 331/87, de 27 de enero, fundamento de derecho 2.º de la sentencia apelada).
45 Para un análisis de los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública ver Carro, J.L., 1990; de Bartolomé, J.C., 2000.
46 Para un análisis de la victimización y sus encuestas en el ámbito español, se puede ver Luque, E. (1999).
47 El estudio del espacio policial europeo cuenta ya con abundante bibliografía. Para una idea general, se puede consultar: Anderson, A. 1989; Bigo, D. 1992; King, M. 1993; Fijnaut, C. 1993; Benyon, J. 1994; Anderson, M. Den Boer, M. 1994; Recasens, A. 1995; Roberts, C. 1995; Bunyan, T. 1995; Van Outrive, L. 1995.
48 Este período está claramente dominado, por lo que respecta a la cooperación policial internacional, por la organización de ámbito mundial Interpol, sin que se puedan apreciar estructuras estrictamente europeas de alcance significativo.
49 La privatización, que no se trata en este artículo, significa la dejación de una parte de la fuerza coactiva en manos y en intereses no estatales, a pesar de un cierto control que éstos se reservan en la legislación de la seguridad y la vigilancia privadas. Para este tema ver, por ejemplo, Ocqueteau, F. (1992), Shapland, J. y van Outrive, L. (1999).
50 En este sentido, el escaso avance que significa el borrador de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea respecto de otros textos internacionales no permite ser demasiado optimista.
51 Entre los que no trataremos parecen especialmente interesantes los de los delitos sin víctima y su aspecto moral (Lamo, E. 1989); los relacionados con la pluri y multiculturalidad (que van más allá de la violencia racista o xenófoba) o el de las exclusiones sociales.
52 Tanto en el sentido de Girard (op. cit.) como en el de Benjamin (1991), que son diferentes entre ellos.
53 Para el análisis del tema de la mediación, Morineau, J., 1998; Faget, J. 1997.
54 Es suficiente pensar que, según la revisión de la población urbana y rural efectuada por las Naciones Unidas, casi tres de cada cinco personas viven en las ciudades, estadística que aumenta si hablamos de las regiones más desarrolladas en las que el 73 % de la población es urbana. A esto hay que añadir que el crecimiento ha sido rápido (la población urbana se ha triplicado desde los años cincuenta) y profundamente desequilibrado (esto ha generado bolsas de pobreza y carencias de infraestructuras y servicios, especialmente graves en las grandes aglomeraciones urbanas del Tercer Mundo, pero nada desdeñables en nuestras urbes europeas).
55 Respecto a esta temática empieza a haber bibliografía abundante. Ver Body-Gendrot, S. (1993 y 1998) o Wieviorka (1999); Roché, (1998).
56 Algunos datos son aterradores. Por lo que respecta a los medios de comunicación, en los Estados Unidos un joven puede llegar a ver en un día unos treinta asesinatos por la televisión, uno de cada cuatro adolescentes en los Estados Unidos muere por arma de fuego, un 11 % de adolescentes ha sido tiroteado alguna vez; entre 1986 y 1991 el número de asesinatos cometidos por niños entre los catorce y los diecisiete años aumentó un 124 % (El País, 31/10/93). En Europa, concretamente en España, según se desprende de un estudio de la Universidad de Valencia, el 52% de los adolescentes dedica más de tres horas diarias a ver televisión y el 14 % llega a las cinco horas, siendo la media de veinte horas semanales (en Alemania es de veintiocho). De promedio, ven cada año entre mil y mil quinientas horas de TV (más de las que tienen de escolarización). Los adolescentes pueden ver hasta noventa escenas violentas, y anualmente pueden ver en la TV unos doce mil actos violentos, unas catorce mil referencias al sexo y unos dos mil anuncios de bebidas alcohólicas. A los dieciocho años han pasado el equivalente a tres años delante del televisor. (El País 28/3/93).
Podríamos encontrar datos similares en lo que respecta a la violencia en el deporte: la tragedia de Bruselas en mayo de 1985 con cuarenta y dos muertos en el estadio Heysel, en la final de la Copa de Europa —por peleas y movimientos de masas entre aficionados italianos de la Juventus y especialmente los del Liverpool—; noventa y cuatro muertos y más de doscientos heridos en Sheffield, Inglaterra, por peleas y aplastamiento de vallas y masas en el partido Nottingham Forest-Liverpool en 1989, etc. (Seminario Internacional Prevención de la violencia en el deporte, 1989).
Por lo que respecta a la violencia doméstica, UNICEF (Informe: «La violencia doméstica contra las mujeres y niños», de junio de 2000) ha denunciado que más del 20% de las mujeres del mundo sufren malos tratos en todos los continentes y países (Japón 59%, Kenia 58%, Canadá 29%, EEUU 28%, Reino Unido 25%, etc.).
En referencia a España, el Gobierno ha admitido un 12,4%.
En el documento «Mujeres 2000: igualdad de géneros, desarrollo y paz para el siglo xxi», aprobado por las Naciones Unidas en junio de 2000, se ha efectuado un llamamiento para combatir la violencia doméstica.

JUSTIFICACIONES POLICIALES PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA

Luis Gerardo Gabaldón
Venezuela

¿Por qué es importante la justificación policial para el uso de la fuerza?

Se dice que el rasgo característico y universal de la policía es la potestad de usar situacionalmente la fuerza física en el ámbito doméstico del Estado. Esta potestad atribuida a la policía se define como una virtud del Estado moderno, donde se supone que el monopolio de la coacción está en sus manos y se ejerce a través de sus instancias autorizadas. La policía sería la instancia autorizada para tal uso. Se trataría de un cuerpo profesional, entrenado, disciplinado, imparcial y apolítico cuyas funciones fundamentales serían las de evitar la escalada de disputas entre los ciudadanos y preservar un ambiente mínimamente pacificado para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Se supone que el ejercicio de la fuerza física se encuentra normado por disposiciones legales y reglamentarias. Sin embargo, una revisión somera de la legislación en diversos países muestra que las normas jurídicas para el uso de la fuerza física son más bien imprecisas a los efectos de la aplicación a situaciones específicas (Paes Machado y Noronha, 2003; Stenning, 2003; Waddington, 2003; Deosaran, 2003).

En entrevistas con oficiales policiales venezolanos hemos encontrado que los funcionarios estiman inadecuado el entrenamiento para el uso de la fuerza dentro del marco jurídico formal (Gabaldón y Birkbeck, 1998). Entre las reglas abstractas y las situaciones concretas para el uso de la fuerza, la justificación vincula la pauta normativa, expresa o conexa con un principio general, a cada caso particular, y de allí su importancia en la construcción del relato que se elabora para dar cuenta de su utilización.

Una justificación para el uso de la fuerza puede ser entendida como una razón o explicación para fundamentar por qué se ha usado o se debe usar la fuerza, o por qué se ha dejado de usar o no se debería usar. La justificación supone rendir cuentas, en estos casos, del uso de la coacción, ante una audiencia cualquiera. Esta audiencia puede estar dentro de la policía, en cuyo caso estamos en presencia de instancias de control interno; o bien fuera de ella, en cuyo caso estamos en presencia de instancias de control externo.

La policía, inevitablemente, genera este tipo de explicaciones cuando es llamada a rendir cuentas sobre la utilización de la fuerza física, una situación no infrecuente, dado que son

escasas las ocasiones en las cuales el uso de la fuerza física es pacíficamente aceptado por la audiencia social, si bien los niveles de exigencia y detalle en los relatos sobre su utilización pueden ser muy variados (Birkbeck y Gabaldón, 2002).

Este tema de las justificaciones para el uso de la fuerza física ha sido poco investigado. A continuación presento una discusión de los datos de un proyecto de investigación internacional comparado sobre justificaciones policiales para el uso de la fuerza. El propósito de este proyecto es contribuir a delimitar los marcos normativos que utiliza la policía para explicar y dar cuenta de la utilización de la fuerza, un tema que, pese a su relevancia, ha recibido escasa atención en la literatura especializada (véase, para una reseña general del planteamiento teórico del proyecto, Birkbeck y Gabaldón, 2003).

Una perspectiva internacional sobre el uso de la fuerza física policial

Los datos que se presentan a continuación provienen de un proyecto de investigación comparada que, mediante el uso de un protocolo uniforme para la recolección de los datos, se ha adelantado en Alemania, Australia, Brasil, Holanda, Inglaterra y Venezuela.

El tema de la investigación es el marco normativo para el uso de la fuerza por parte de funcionarios policiales. Entre octubre de 2003 y diciembre de 2005 fueron realizados grupos focales en los seis países, con funcionarios policiales de áreas urbanas, utilizando un escenario hipotético común en el cual se describe una situación de encuentro entre ciudadanos y policía con ocasión de la intercepción de un vehículo con individuos sospechosos quienes, aparentemente, se encuentran consumiendo marihuana. El escenario se desarrolla luego a través de una fuga y una persecución para culminar con una confrontación armada.

Las tres fases del escenario se han definido como "el encuentro", donde los funcionarios policiales avistan el vehículo sospechoso y se acercan a solicitar información de los ocupantes; "la persecución", donde los sospechosos desatienden las instrucciones policiales y se dan a la fuga; y "el final", donde la huída culmina con un choque del automóvil, una segunda persecución a pie, la exhibición de armas de fuego e, incluso, su utilización contra la policía por parte de los sospechosos en fuga.

Las sesiones se realizaron en dependencias policiales o sitios externos, mediante un registro magnetofónico y toma de notas por parte de los investigadores. En cada país se realizaron entre dos y ocho grupos focales. Este análisis se centra sobre los resultados más generales de los grupos de discusión adelantados con policías uniformados, independientemente del grupo especial o general de tareas que cumplen.

Los cuerpos policiales estudiados son de carácter civil, salvo para el caso de Brasil, donde se incluyó la policía militar, que tiene amplia cobertura en todo el país y cumple las funciones de patrullaje ostensivo.

Justificaciones para el uso de la fuerza en las tres fases del escenario entre los países

El encuentro

El uso de la fuerza fue justificado en Australia, Brasil, Holanda y Venezuela, en la primera fase del escenario, para arrestar a quien se supone que ha incurrido en un acto ilícito, en este caso, consumo

de marihuana, a pesar de que en algunos países el consumo en sí mismo no es punible. También se menciona como justificación el mantener el control de la situación (Australia, Brasil, Holanda y Venezuela), mientras el propósito de evitar la fuga de los sospechosos, que guarda relación con esta dimensión, fue explícitamente mencionado en Brasil, Inglaterra, Holanda y Venezuela.

Otra justificación recurrente es el acceso a la evidencia del delito, mencionado en Australia y Venezuela. Todas estas justificaciones podrían considerarse "instrumentales", en el sentido que la fuerza se utiliza con una finalidad ulterior, la cual es poner al sospechoso a la orden de la justicia o resguardar pruebas que sirvan para fundamentar el caso legal.

La finalidad de mantener el control tiene una variante particular en el caso brasileño, donde se mencionó frecuentemente "resolver cuanto antes la situación": pareciera que en este caso, la razón para emplear la fuerza supone la superación inmediata de una situación incierta, que podría escalar y convertirse en algo inmanejable en caso de no resolverse con prontitud. Hemos sugerido que la incertidumbre de los encuentros entre ciudadanos y la policía, particularmente en el ámbito latinoamericano, donde la autoridad de la policía tiende a ser desafiada frecuentemente, es una variable importante para explicar el uso de la fuerza física por parte de la policía (Gabaldón, 1993).

En esta fase del escenario fueron mencionadas justificaciones que podríamos denominar expresivas, esto es, que guardan relación con una afirmación simbólica del poder que ostenta la policía. Así, la afirmación de la autoridad y la respuesta frente a los insultos fueron indicadas como justificaciones en esta fase por los funcionarios de Alemania, Holanda y Venezuela. En la afirmación de la autoridad el uso de la fuerza tiene una finalidad expresiva, antes que instrumental, y lleva el mensaje de que "la autoridad que representa la policía debe ser respetada", mientras que la respuesta a los insultos implica una retaliación directa a los sospechosos por el uso de un lenguaje inapropiado.

Incluso los alemanes y holandeses hablaron en esta fase de "castigar a los infractores", y los venezolanos de "hacerlos despejar el sitio" (refiriéndose a espacios o zonas donde la presencia de ciertas personas no debería ser admitida). En todos estos casos, el uso de la fuerza rebasa la finalidad instrumental que se supone orienta la conducta del policía, y asume una connotación, bien de castigo directo o bien de afirmación de presencia de la propia policía, que reclama reconocimiento y acatamiento.

La persecución

Evitar el escape se convierte en un tema importante, en esta fase, para los policías de Brasil, Holanda y Venezuela, mientras la afirmación de la autoridad y el castigo de los infractores son justificaciones recurrentes en Australia, Brasil e Inglaterra. En Brasil, incluso, los funcionarios mencionan que hay que detectar rápidamente quién es culpable o no, para saber a quien castigar, lo que sugiere que los funcionarios policiales definen el castigo como competencia propia. El acceso a evidencia criminal se convierte en la primera preocupación de los policías holandeses, mientras la protección de inocentes, de los alemanes. Los venezolanos aquí hablan también de defensa legítima y de rebasar la resistencia de los sospechosos.

Tal parece que, en general, la actitud desafiante del escape genera una respuesta inmediata de la policía que se traduce en alguna forma de sanción directa y de fuerza, lo cual se pone de manifiesto cuando comienza la persecución del automóvil utilizado por los sospechosos para escapar.

Final

No es sorprendente que la justificación más recurrente en esta fase, en todos los países considerados, sea la defensa legítima, dado que el escenario culmina con una situación en la cual los sospechosos esgrimen un arma de fuego, que apuntan o disparan hacia los policías. Sin embargo, otras justificaciones para la fuerza son también manifiestas en esta fase del escenario, tales como evitar el escape, en Alemania, Australia, Inglaterra y Holanda, y el castigo de los infractores, en Brasil, Holanda y Venezuela.

En estos tres últimos países, el castigo extremo parece convertirse en una justificación cuyo principio inspirador sería un estado de "no marcha atrás". Los brasileños comentan que los sospechosos merecen morir por cuanto apuntaron a los policías y por cuanto esto constituye una inevitable escalada de violencia; los holandeses afirman que lo merecen (que les disparen) y hay que matar; y los venezolanos comentan que hay que matar al tipo que disparó contra la policía.

Justificaciones comunes y recurrentes frente a justificaciones idiosincrásicas y aisladas

Una revisión de los rasgos comunes entre las justificaciones esgrimidas por los policías de los seis países permite adelantar algunas impresiones sobre las constantes y las diferencias.

Son constantes entre los funcionarios de todos los países algunas justificaciones de carácter instrumental, como evitar el escape de los sospechosos, la defensa legítima y la protección de terceros inocentes, y otras expresivas como el refuerzo de la autoridad y el castigo de los sospechosos. Esto sugiere que, a nivel universal, la policía define usos instrumentales y expresivos de la fuerza, y que ésta no es utilizada en forma exclusiva como un último recurso para obtener el sometimiento de los ciudadanos y para asegurar su enjuiciamiento por el sistema de justicia.

En el otro extremo, son particularistas de algunos países las siguientes: el respaldo de la autoridad del Estado mediante el uso de la fuerza, que sólo en Alemania se manifestó tan enfáticamente; no sólo la fuerza refuerza la autoridad de la policía, sino que esta última manifiesta y se arroga la representación de todo el Estado. El forzamiento de los sospechosos para que abandonen determinado sitio, en el cual se supone no deben estar, es una justificación que apareció sólo entre los policías venezolanos; y el uso de la fuerza mortal como producto de una situación de confrontación irreversible, equivalente a la que ocurre en la dinámica de la violencia interpersonal entre particulares, solo fue enfatizada en Brasil.

Fuera de estos supuestos existen situaciones intermedias donde el consenso podría denominarse segmentario: tales son los supuestos del arresto de los sospechosos, mantener el control de la situación, responder a los insultos, superar la resistencia, acceder a evidencia relevante para una investigación y "resolver la situación", lo cual supone el cese de la incertidumbre, que fue particularmente enfatizado por los policías brasileños.

El espectro de las justificaciones para el uso de la fuerza física por parte de la policía, es, por consiguiente, variado y no guarda relación exclusiva con la instrumentalidad que se supone orienta la administración y la dosificación en el uso de la fuerza física, dentro de los principios generales que gobiernan el programa de entrenamiento policial moderno. Ello sugiere que el control del uso de la fuerza por parte de la policía requiere algo más que la elaboración de

manuales y procedimientos cuyo propósito es someter a dosificación relativamente estricta el uso de la coacción policial.

Implicaciones para el control del uso de la fuerza física policial

Las políticas tendientes a minimizar el uso de la fuerza física por parte de la policía enfatizan la necesidad de los manuales de procedimiento y de las escalas de progresividad en la utilización de instrumentos que implican grandes niveles de coacción. Estas políticas asumen que la policía es programable en su desempeño y que los niveles de fuerza son graduables en función de la obtención de resultados específicos y progresivos. Dichas políticas no problematizan los usos expresivos de la fuerza, que son una realidad en la práctica policial de diversos países y que requieren una revisión en cuanto al entrenamiento y la rendición de cuentas por parte de la policía.

Las escalas de progresividad tenderán a funcionar mejor en contextos donde haya refuerzos y controles para el ejercicio de la fuerza física en sentido instrumental, y menos en aquellos donde predomine el uso expresivo. Los datos de nuestra investigación sugieren que ambos tipos de uso se encuentran ampliamente extendidos entre policías de diversos entornos culturales y jurídicos. Por consiguiente, las políticas públicas que se adopten en esta materia deberán tomar en cuenta la extensión e intensidad de prácticas policiales que se resisten a ser reconducidas a modelos estrictamente instrumentales de actuación, y la minimización de la coacción policial deberá considerar, más allá de las prescripciones normativas y de los manuales de operación, un sistema efectivo de premios y castigos para lograr los objetivos de reducción de la coacción física innecesaria.

Referencias

Birkbeck, Christopher y Gabaldón, Luis Gerardo (2003): "La definición de los usos justificados de la fuerza en el desempeño policial: propuestas para un proyecto de investigación comparada", en Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck, *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 125-137.

Birkbeck, Christopher y Gabaldón, Luis Gerardo (2002): "Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana". *Nueva Sociedad*, 182, noviembre-diciembre, pp. 47-58.

Deosaran, Ramesh (2003): "El uso policial de la fuerza en el Caribe: hacia un análisis social y psicológico", en *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, de Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 81-102.

Gabaldón, Luis Gerardo (1993): "Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del Estado autoritario", en *Derecho Penal y Criminología*, 25, 51, septiembre-diciembre, pp.193 – 210.

Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (1998): "Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física", Capítulo Criminológico, 26, 2, julio-diciembre, pp. 99 – 132.

Paes Machado, Eduardo y Ceci Vilar, Noronha (2003): "El control y uso de la fuerza policial en Brasil", en *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, de Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 31-52.

Stenning, Philip C. (2003): "Regulación del uso policial de la fuerza en Canadá", en *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, de Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 53-66.

POLICÍA COMUNITARIA

Gary White
Irlanda del Norte

Tengo muchos años de experiencia en la policía en Irlanda del Norte. Trabajé a través del proceso de la reforma policial que parece tener muchas similitudes con el que está ocurriendo ahora en Venezuela.

- En Irlanda del Norte hubo un **gran ejercicio de consulta** para identificar el mejor modelo de policía en el país. Fue necesario desarrollar un modelo de post-conflicto policial; un cambio de la forma de policía previa, que lo había sido durante un conflicto. La Comisión de la Reforma Policial en Irlanda del Norte realizó un amplio rango de revisiones y produjo 175 recomendaciones. Eso incluye temas tales como cambios de nombres para el cuerpo policial, cambios de uniformes, nuevas estructuras. Fueron calves dos principales recomendaciones: asegurar el respeto a los derechos humanos e implementar un sistema de policía comunitaria. (Esta revisión usó la frase "policía con la comunidad" en vez de policía comunitaria, para enfocar el papel fundamental que debe tomar la población local).

- **Tres fases principales** para la formación de un modelo para la policía comunitaria:

- Contextualización: dónde encaja la policía comunitaria en una amplia visión de la sociedad.
- Definiendo la policía comunitaria: a qué nos referimos con la expresión "policía con la comunidad".
- Modelo de entrega: implementación.

- **La policía comunitaria es seguridad comunitaria.** Nos referimos a la reducción de crímenes, reducción del miedo por el crimen, y reducción en el comportamiento anti-social. Lo que la policía hace contribuye con la seguridad de la comunidad. Es la decisión de adoptar el método correcto para crear una atmósfera particular en la sociedad. Incluye la necesidad de involucrar a toda la comunidad en su propia seguridad. **La policía es parte del proceso de la comunidad.**

- **El concepto de la policía comunitaria.** Irlanda del Norte se vio atraía por el modelo de la reforma policial en Sur-África. Podemos separar el concepto en cinco elementos básicos:
- Reforzamiento
- Solventar Problemas

- Sociedades
- Responsabilidad
- Servicio de entrega

Este modelo de policía comunitaria funcionará después en tres niveles diferentes. En Irlanda del Norte existe solo un cuerpo policial para todo el país. Ese cuerpo está separado en 29 diferentes unidades geográficas. Y en cada unidad geográfica existen más divisiones.

• Reforzamiento:

Refuerzo interno del cuerpo policial: una estructura policial descentralizada. El comandante de cada área puede tomar la decisión por esa área y la responsabilidad de los problemas locales. No se crea una estructura sobre-jerárquica.

Refuerzo externo: La comunidad tiene derecho a decir qué tipo de policía desea tener. En el nivel tope en Irlanda del Norte, existe el Consejo de la Policía Nacional que mantiene la responsabilidad sobre los Jefes Policiales, el cual está compuesto por políticos y comunidades independientes o líderes de negocios. Sin embargo, en un nivel inferior, existen Consejos de Policías Regionales, constituidos nuevamente por líderes comunitarios. Cada año, la policía desarrolla un plan policial en conjunción con el Consejo de Policía que tiene que ser aprobado por los miembros. Las comunidades están frecuentemente politizadas, y la policía puede usar una organización comunitaria existente y estructuras de consulta. La policía debe tomar un papel activo en esos grupos comunitarios.

• Solventar problemas:

La policía está inevitablemente involucrada en los problemas -esa es la naturaleza de su trabajo. Sin embargo, la policía debe **analizar el problema** para asesorar cuál es la causa de la dificultad. Luego, la policía debe **apoyar para solventar ese problema, no en aislamiento sino más bien en consulta** y haciéndose socia de otras organizaciones. La policía no opera en el vacío -**hacer socios es esencial.** El jefe anterior de la policía de Irlanda del Norte dijo: "*El tema de la policía es muy importante y muy impactante para dejárselo solo a la policía*".

• Responsabilidad:

Si bien es importante crear *reforzamiento interno* en el cuerpo policial, es también esencial asegurar que aunque el poder sea descentralizado y empujado hacia abajo, no debe por ello perderse ninguna responsabilidad por las decisiones que se toman.

Las responsabilidades externas incluyen preguntar a las organizaciones locales qué es lo que ellos quieren de su cuerpo policial. Y a través de las organizaciones locales existe un sistema de responsabilidad. La policía necesita estar abierta a cualquier discusión, preguntas y recomendaciones. La responsabilidad es **un proceso de dos vías.** Cuando la organización comunitaria falla en cumplir el compromiso, la policía debe decírselo y asegurar que ellos actúen.

• Servicio de entrega:

Consiste en asegurar que los procesos previamente mencionados existan para entregar el *servicio* a la comunidad.

El modelo de entrega contiene los siguientes principales componentes:

- Pequeños equipos
- Servicio de 3 – 5años
- Pines con nombres

- Confianza
- Oficial probatorio

• Es esencial tener pequeños equipos en pequeñas áreas locales.
Cada equipo tendrá la responsabilidad de sus respectivas áreas. La comunidad conoce a sus oficiales policiales y la policía conoce su comunidad. Se crea un ambiente de pertenencia y orgullo para cada oficial de la policía: tienen su propia área para estar pendientes y asegurar su propio éxito. La policía local no querrá decepcionar a su comunidad.

• Servicio de 3 – 5años
Un policía trabaja en un área por solo un período de tiempo y establece durante él mismo, relaciones de confianza.

• Identificaciones (pines) con nombres.
En los previos periodos de conflicto en Irlanda del Norte, el cuerpo policial era anónimo por razones de seguridad personal. Ahora, la policía se pone un pin de identificación en su uniforme. Nuevamente, se crea un ambiente de confianza y se establecen relaciones con la comunidad.

• La confianza es fundamental para la policía.
Para tener éxito, la policía necesita información. Por eso, para ser respetados por su comunidad no basta con solo ser *amables.* Debe haber éxito en entender la criminalidad y prevenir el crimen. Una efectiva policía comunitaria provee información.

• La policía en período de prueba debe estar involucrada en las mejores prácticas de la policía comunitaria.
Las policías oficiales que estén en sus primeros dos años de trabajo, deben trabajar como policías comunitarias para asegurar que sus integrantes aprendan las mejores prácticas (previamente discutidas) en la etapa inicial de sus carreras, y no traer a la policía comunitaria posibles prácticas erradas no deseables.

Para concluir, la policía comunitaria es una policía local reforzada para tomar sus propias prioridades en sus respectivas áreas. Eso es hecho a través de un proceso de consulta con la comunidad local. Por este motivo, se crea un ambiente de pertenencia en los residentes. Igualmente, a través de la consulta uno asegura que el cuerpo policial es responsable con la comunidad.

Este modelo funcionó en Irlanda del Norte. Algunos o todos los modelos puede que funcionen en Venezuela, aunque nosotros no estamos aquí para ser preceptivos.

EXPERIENCIA DE IRLANDA DEL NORTE EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO

Gary White
Irlanda del Norte

Hay una tendencia actual a creer que no existen expertos en orden público, pues de existir, los disturbios se podrían evitar. Sin embargo, en el tratamiento de disturbios en la ciudad de Belfast, Irlanda del Norte, y al final de una larga etapa de conflictos en nuestro país que duró aproximadamente 30 años, puedo decir que actualmente me encuentro en el final de esta etapa. Hace 3 décadas los disturbios callejeros se relacionaban con el terrorismo. Afortunadamente, la situación se ha minimizado, pero se ha heredado esta forma de conflictos. Esto se ha manifestado en la segunda y tercera generación de jóvenes, quienes han aprendido que las protestas se llevan a cabo ejerciendo violencia en las calles. En este sentido es necesario buscar las mejores alternativas para enfrentar estas situaciones.

La manera como hemos venido enfrentando los disturbios y la violencia ha cambiado dramáticamente en los últimos 30 años. Al comienzo de ese periodo, eran los militares, principalmente, quienes confrontaban este tipo de violencia. Actualmente, la presencia militar es empleada sólo en casos de emergencia extrema ya que los disturbios son enfrentados por la policía. Por tal motivo, hoy en día se emplean nuevas tácticas sobre la base de otro tipo de entrenamiento, así como equipos apropiados para manejar las situaciones de conflicto.

No obstante, hay situaciones donde los militares tienen que involucrarse en disturbios de gran escala; por ejemplo, en los serios disturbios del 2005 en Irlanda del Norte. A consecuencia de ellos se instrumentaron una serie de negociaciones que resultaron beneficiosas para resolver las situaciones que se presentaron durante el año 2006. Igualmente, la comunidad se ha alejado de este tipo de situaciones -ellos han decidido no retroceder a esas etapas de dificultad vividas en décadas pasadas.

Modelo del manejo del conflicto

Cuando sabemos que se acerca una situación difícil, es necesario disponer de un plan que dependerá de las posibles características que pueda tener el conflicto. Por ejemplo, planear si es necesario el uso de la fuerza en cualquiera de sus formas.

Existen cinco etapas lógicas dentro del modelo y para que sea exitoso, es necesario considerar los siguientes aspectos:

- Compromiso efectivo de la comunidad.
- Protección de los derechos humanos. Velar por el cumplimiento de lo establecido en la Convención Europea de los Derechos Humanos.
- Estrategia de la justicia penal: definir las consecuencias que tendrán que asumir aquellas personas comprometidas en el disturbio.
- Contacto con los medios de comunicación.

Las cinco etapas son las siguientes:

1. Inteligencia o información recibida por parte de la comunidad

Puede tratarse de un evento de gran escala planificado con anticipación, o una situación imprevista. Lo importante para alcanzar un manejo exitoso de esta situación, es que la policía disponga de la información adecuada y maneje los mecanismos de inteligencia. La información sobre un disturbio tiene que ver básicamente con quiénes son los manifestantes y la ruta que seguirán, o la razón por la cual se realiza el evento. La información de inteligencia proviene de la comunidad, motivo por el cual es importante la confianza entre la comunidad y la policía. En función de esa confianza fluirá la información. La policía no puede actuar aisladamente y por eso la comunidad es esencial.

2. Tratamiento de potenciales amenazas

Ante toda situación de concentraciones y muchedumbres, es un criterio de la policía asumirlas como potenciales amenazas de disturbios. A partir de este criterio planteado, se planifica cómo reducir riesgos ante esas amenazas. Es importante recordar que las partes involucradas en todo conflicto tienen derecho a la protección que les otorga la ley. En estos casos el uso de la fuerza no es considerado como un castigo, sino como una medida preventiva que ayuda a que no se generen situaciones aún más violentas.

3. Poderes y políticas para manejar los problemas

Las leyes regulan las acciones que la policía debe ejercer en el momento del disturbio. Dependiendo de las características de la situación, se toman decisiones sobre el tipo de acción que se va a ejercer bajo esa circunstancia. El respeto por los derechos humanos es un tema fundamental en el proceso. La labor de la policía es asegurar que las decisiones tomadas por los distintos organismos gubernamentales sean respetadas. Lo importante es que las medidas que se tomen estén dentro del marco de la ley.

4. Tácticas

Nuevamente, se necesita la consideración acerca de la proporcionalidad y la necesidad de actuar. Si los cañones de agua o los cartuchos de plástico son usados, entonces esa decisión debe ser justificada. Esta medida debe ser proporcional a la magnitud del conflicto. La clave está en que el acercamiento de la policía hacia los manifestantes sea gradual. Quizá, una situación de este tipo puede significar dejar a un lado la negociación para comenzar a hacer registro en video de la situación a través de un Sistema de Circuito Cerrado de Televisión, a fin de que quede constancia de las acciones tomadas. Esta estrategia permite determinar cuáles son las penas que se aplicarán a las personas infractoras, y el hecho de tener registrados en video los acontecimientos, permitirá justificar la aplicación de las mismas.

Es importante penalizar a los manifestantes que infrinjan la ley sin hacer uso de la violencia. De esta manera la policía podría asegurar que en eventos futuros las personas no vuelvan a cometer los mismos delitos. Esta es una forma de hacer disminuir de forma gradual este tipo de conflictos.

5. Tácticas de empleo

El modelo de trabajo de la policía no es lineal. Es un modelo cíclico, ya que una vez que la policía actúa, nosotros hacemos un alto para considerar la información recabada hasta ese momento de una forma más detallada. El procesamiento de esos datos puede generar información nueva a partir de la cual debe comenzar un nuevo proceso. Por eso decimos que el modelo es cíclico.

Es esencial incluir a los medios de comunicación en la planificación. Lo controversial se vende en periódicos, por eso los reporteros estarán en los disturbios -es inevitable. Antes, la policía percibía la presencia de los medios como un problema. Sin embargo, ha habido un cambio de mentalidad. Es necesario explicarle a los medios la estrategia y anunciarles de forma breve las decisiones tomadas. Este es un método para explicar las acciones a una comunidad amplia y asegurar que los disturbios no estallen. La franqueza y la transparencia son la clave. Proporcionar la explicación de que la fuerza es la opción final y explicar el contexto para usarla.

Resumen

Este modelo explica cómo la policía maneja los disturbios en Irlanda del Norte, independientemente de la magnitud de los mismos. El hecho de no usar la fuerza no quiere decir que la policía sea débil o ineficiente. Una policía sensible ante el manejo del orden público en disturbios, puede garantizar la reducción gradual de la violencia. Es necesario planificar y negociar para evitar el uso de fuerza. Si la policía usa la fuerza, entonces el resultado será anárquico. Por ello lo más recomendable es evitar el uso de la fuerza.

ORDEN PÚBLICO Y USO DE FUERZA. LA EXPERIENCIA HOLANDESA

Errold Mooy
Holanda

Es un honor para mí poder hacerles esta presentación. Estoy claro que la situación en Holanda es diferente a la situación en Venezuela. Sin embargo, aunque existan diferencias, los principales aspectos de nuestros acercamientos, tácticas y técnicas pueden ser aplicados en diferentes circunstancias.

En mi presentación, me enfocaré en la forma como nosotros ejecutamos las labores en Holanda. Esto está basado en nuestras experiencias.

Por muchos años, la policía holandesa estuvo dividida en 152 departamentos municipales, una policía estadal, y muchas pequeñas agencias de fuerza judicial. Las labores, responsabilidades y el modelo de trabajo variaron de pueblo en pueblo.

En 1994, la policía fue reformada. Fueron establecidas 25 policías regionales y una Agencia de Servicio Policial Nacional, el cual ofrece apoyo policial en el territorio nacional. Muchas pequeñas Agencias de Fuerza Judicial desaparecieron o fueron puestas bajo los Servicios de la Policía Nacional.

La policía en Holanda sirve a dos fines. La mayor concentración está en la responsabilidad de mantener el orden público y proporcionar ayuda (911). La otra es la responsabilidad de hacer cumplir las normas judiciales.

Nosotros, conjuntamente con los comisarios jefes de las policías, somos la Consulta Tripartita. Ellos tienen que hacerse cargo de todas las operaciones en donde la Policía está activa. El alcalde de las grandes ciudades, junto al Comisario Jefe de la Policía constituyen la gerencia (administrativa y recursos humanos), son los responsables de las fuerzas policiales.

La región policial en Holanda está constituida por las siguientes zonas: la Casa del Parlamento (Biennenhof), Ministerios, Embajadas (Embajada de Iraq), Organizaciones Internacionales como el Tribunal de Guerra de Crímenes de Yugoslavia, la Corte Criminal Internacional, El Palacio de la Paz (Corte Suprema de Justicia Internacional) y la Corte Permanente de Arbitración.

Igualmente, algunos de los grandes eventos que se realizan en Holanda son: festivales y conciertos pop, festivales culturales, juegos de fútbol.

La presencia de todas estas organizaciones es la razón por la cual se realicen un gran número de demostraciones y congresos, lo cual puede hacer que ocurran simultáneamente varias manifestaciones.

La otra cara de la ciudad es la de los cuerpos policiales de los viejos pueblos, los cuales ofrecen un desafío para la policía comunitaria. Todos los problemas de la sociedad holandesa se acumulan aquí, en esta área tan pequeña. Los habitantes de esta área son vulnerables en el sentido económico y social. La pobreza, las frustraciones, alimentan los crímenes. La presencia de un gran número de inmigrantes ilegales se suma a estos problemas. Las personas que no hablan el idioma son integrados erradamente y no consiguen empleo. En ciertas áreas existen habitantes de hasta 100 nacionalidades.

El servicio policial en Holanda diferencia todas las labores en 5 procesos básicos los cuales son: mantener el orden público, recibir y dar servicios, asistencia de emergencia, fortalecer las leyes criminales, operaciones policiales en gran escala. Después me enfocaré en los detalles de las operaciones policiales.

En los momentos de paz, la policía holandesa tiene el monopolio en el uso de la fuerza. Por ejemplo, resistir un arresto o defender la seguridad de uno mismo o de otros. Sin embargo, esto igualmente puede ocurrir durante un disturbio.

Especialmente en las operaciones policiales de gran escala, se usan reglas de compromisos y se requiere el conocimiento acerca del tipo de medidas policiales que se deben tomar. Por ejemplo, la acción de estar sentado por un largo tiempo en una demostración es una advertencia para que las personas se muevan a un lado, y si no funciona será seguido por un arresto.

Las leyes holandesas indican cuándo permitir el uso de la fuerza o cuándo la policía no será castigada por usar la fuerza.

Cada uso de la fuerza tiene que ser reportado a un policía oficial superior. Él llenará en la planilla el uso de fuerza utilizado, la razón y si está de acuerdo o no con el uso. Casi todos los usos de fuerzas son legales, pero en los casos en que no lo sean, la gerencia y el procurador deciden qué acciones se deben tomar. Eso varía entre las investigaciones internas de un lado e investigaciones externas en el otro.

Cada policía oficial sabe que si él o ella hacen un uso ilegal de la fuerza, pudieran terminar como sospechosos ante un tribunal. El estudio académico muestra que esto no hace que los policías no usen su fuerza. Cuando el trabajo requiere el uso de fuerza, se la usa. No hay ninguna retención en el uso de fuerza. Por eso, el uso de fuerza es una responsabilidad de la labor de un policía.

Además, también se lo chequea con el **concepto de proporcionalidad** (no más fuerza de la necesaria) y **subsidiariedad** (usar adecuadamente la fuerza; por ejemplo, usar antes el *paralaiser* que disparar).

En gran escala, las operaciones policiales y el uso de fuerza son un tema importante. Estaré detallando las operaciones policiales.

El criterio es el despliegue de más de 25 oficiales policiales para realizar las labores en un contexto organizado. Esta definición no es simplemente descriptiva, si no igualmente importante, ya que si la policía decide tomar una acción de gran escala, la consulta de la tripartita será el factor clave en ambas etapas, preparatoria y de implementación. El comandante general (comandante de oro) es designado y las medidas serán controladas vía el Centro de Comando Operativo.

Las siguientes notas deben ser tomadas en consideración: la dimensión política y sensitividad del problema, el tamaño del evento, el despliegue del personal y del grupo de disturbio, el alcalde decide si usar bombas lacrimógenas o cánones de agua.

No sólo hay demostraciones, sino incluso líneas de piquetes, huelgas de hambre y bloqueos.

Derechos que están garantizados en Holanda:
El artículo 6 de la Constitución determina el derecho a la libertad de expresión.
El artículo 9 de la Constitución describe el derecho a reunirse y manifestar tus opiniones.
En el Acta de autoridades municipales se encuentra:

> *Artículo 172: El alcalde es responsable por el mantenimiento de las órdenes públicas.*
> *La libertad de expresión es constitucionalmente un derecho. El juez es quien decide si una expresión está permitida. La policía debe estar enfocada en el efecto que causa en el orden público. El mensaje es más o menos libre, pero la expresión del mensaje puede significar una ofensa.*

En general, nosotros queremos usar el lenguaje holandés en las pancartas. Si no es posible, algunas veces se necesita el uso de un intérprete para leer el texto en las pancartas o para tan sólo escuchar a las organizaciones o lo que las personas están protestando.

Los instrumentos necesarios deben estar permitidos por las leyes municipales.

Las rutas y los lugares permitidos son: el Biennenhof (Parlamento), lugares para más de 5.000 personas, o el centro del pueblo.

Los militares son identificables por el equipo que portan.

En general, el concepto del acercamiento de la fase 1 aplica los principios de la subsidiariedad y proporcionalidad. Se piensa en el uso mínimo de interferencia de instrumentos, siempre y cuando sean suficientes para el trabajo.

En las grandes concentraciones se negocian acuerdos con los líderes sobre el potencial empleo de la fuerza militar en caso de agudizarse el conflicto. Los acuerdos deben ser sobre los siguientes aspectos: identificación de uniformes, número de miembros de la milicia, estructura, propósito, comunicación, y el uso del contacto con la policía.

Las fases del 1 al 3 están enfocadas en la prevención y el control. Esto incluye principalmente el desarrollo pacífico y manejable de la manifestación o evento. En estas fases, el acuerdo con los organizadores implica, por ejemplo, el tema de que sigan las rutas correctamente y prevenir daños innecesarios a los terceros. La policía se centra en las acciones tomadas por los miembros de las organizaciones para mantener el orden público como parte de la manifestación o el evento.

En el evento pacífico, los organizadores tienden a activar sus personas, a través de persuasión y recordatorios de los acuerdos. Si con esto no se obtiene ningún cambio en la situación, la policía toma control de la situación amigablemente. Por ejemplo, a través del despliegue de un grupo de policías montada con un uniforme estándar. Esta acción es siempre hecha en forma gradual y se enfoca nuevamente en los acuerdos y negociaciones, aclarando la acción de la policía a través de la comunicación.

El número de policías desplegados puede variar según las consideraciones efectivas del campo. La aceptación de la responsabilidad y la buena preparación son de la mayor importancia para moverse a la próxima fase. Si hay necesidad de un gran número de oficiales, el grupo de disturbio puede también desplegarse para realizar una labor amigable. Por eso, la forma de la presencia policial puede variar en cualquier momento.

En la fase 3c y 3d el énfasis está en prevenir la violencia de los manifestantes con las personas y propiedades. La policía puede no necesitar el uso de fuerza para obtenerlo. En esta fase de acción policial, los miembros del disturbio deben conocer la imagen y el efecto que esto crea, por ejemplo a través del despliegue de perros. La información avanzada de esta naturaleza, el propósito de la demostración y las experiencias previas son valiosos aquí.

Un gran equipo está diseñado para proteger la seguridad de los oficiales. Sin embargo, estos equipos pueden invocar emociones entre los manifestantes. Adicionalmente a los equipos de protección, los cañones de agua o jeeps y cualquier otro vehículo pueden ser utilizados para la seguridad de los policías.

Una desventaja está en el uso doble de capacidades; por ejemplo, en la división entre los policías normales uniformados con el equipo dedisturbio.

El concepto de la fase 2 también es visible en el uso de fuerza. En el concepto de esta fase el despliegue para una situación violenta está basada en lo siguiente: enviar instrucciones y/o alertas, siguiendo con acciones estáticas y finalmente con acciones dinámicas.

Después de usar fuerza, el comandante está obligado a reportar todas las fuerzas que usó su equipo. Este uso de fuerza es justificado por un oficial superior o un juez, si la policía es demandada.

En Holanda la profesión policial no es de tiempo completo. Esto se debe a las consecuencias de entrenamiento y estructura. Las acciones y medidas están en la responsabilidad del alcalde.

CASTIGO POLICIAL Y VALORACIÓN MORAL DEL INFRACTOR

Yoana Monsalve Briceño
Venezuela

Contexto

A continuación se reportan algunas consideraciones sobre la valoración moral de los infractores y la propensión al castigo por parte de funcionarios policiales del área metropolitana de Caracas, recogidas mediante 14 entrevistas a profundidad, realizadas a funcionarios policiales de dos cuerpos del Distrito Capital, entre el 16 de febrero y el 19 de marzo de 2004, con ocasión de un proyecto de investigación sobre fuerza física policial y castigo.

Perfil del infractor en el castigo policial

Una revisión de los comentarios de los funcionarios entrevistados en cuanto a las características personales de los infractores a quienes resulta factible aplicar castigos directos, permitió determinar que éstos son, fundamentalmente, personas continuamente envueltas en situaciones de trasgresión, conocidas desde hace tiempo por la policía y quienes, por otro lado, carecen de respetabilidad. Las categorías personales resaltantes son las de *malandro*, *delincuente, azote de barrio, choro*, *buhonero y drogadicto*. Todas ellas tienen una connotación de devaluación personal asociada a los antecedentes policiales y a la presunción de reiteración en la conducta, lo cual justificaría la aplicación de castigos directos de diversa intensidad pues, por un lado, por la vía legal poco o nada se podría hacer para controlar esos comportamientos y, por el otro, tratándose de sujetos devaluados, se minimiza la factibilidad de que prospere un reclamo exitoso frente a la acción policial del castigo. El elemento poder de reclamo es muy importante en esta materia, cuando se recomienda abstención y retiro en presencia de personas influyentes.

La condición de la persona devaluada tiende a agravarse según el tipo de hecho en el que se halla envuelta, lo que sugiere que los castigos también son graduados en función de la falta atribuida, y no solo en función de una etiqueta genérica. La condición de delincuente como justificación del castigo resulta en casos reforzada con el argumento del sujeto endurecido que amenaza la integridad del policía, aunque la situación no se encuentre vinculada a una agresión específica.

El conocimiento previo de estas personas devaluadas, por parte de la policía, facilita la adopción de medidas de uso de la fuerza más allá de lo razonablemente permitido si se considera únicamente la situación objetiva. En el caso de los vendedores ambulantes, la policía asocia dicha condición a la comisión o encubrimiento de variados delitos. En cuanto a los consumidores de drogas, la devaluación se encuentra asociada en casos a una percepción de peligro debido a lo impredecible de la conducta, lo cual justifica la aplicación de escarmientos más allá de la neutralización del sujeto.

La dimensión moral del castigo parece ser también relevante en lo que se refiere a la delegación que se percibe concedida a la policía para castigar en determinadas circunstancias, aun cuando el sujeto pasivo del castigo no encuadre dentro del estereotipo del infractor conocido y reincidente, y por ello moralmente devaluado. En una ocasión de comportamiento vandálico y desordenado reiterado de un grupo de muchachos, uno de los padres solicitó a la comisión policial:

Darle una parranda de palo al hijo a ver si con eso aprendía a comportarse

Este comentario demuestra que el castigo policial, cuando es solicitado por los particulares, es interpretado como reprimenda de carácter moral que tiene fuerte componente de censura, si bien los destinatarios de dicho castigo deben ser escogidos con cuidado para evitar consecuencias adversas a la policía.

Inmunidades y castigo policial

Los funcionarios policiales parecen distinguir con claridad quiénes son los candidatos preferentes para sufrir el castigo en función de inmunidades relativas, de conformidad con su posición social o económica. El tema de las inmunidades relativas es muy importante y recurrente, por cuanto se presentaría un conflicto entre la disposición a castigar algo que se define como censurable y el riesgo que corre el funcionario de que, ante un reclamo exitoso, pueda sufrir una sanción formal o informal por parte de la jerarquía. Posiblemente, es la condición personal del infractor el elemento esencial para que el funcionario policial desista del empleo de la fuerza física para castigar, tienda a minimizar cualquier forma de castigo policial, empleando modalidades de mínima intensidad, tales como el traslado físico a la comisaría, y, cuando a pesar de todo ello decide actuar, revista de formalidades especiales el procedimiento para, bajo la cobertura legal, protegerse frente a eventuales reclamos por abuso de autoridad. Es posible que en la mayoría de los casos en los cuales resultan implicados ciudadanos con elevado poder de reclamo, los funcionarios policiales prefieran dejar pasar como desapercibida la situación, antes que verse involucrados en episodios que puedan comprometer, incluso, su propia estabilidad laboral. En algunos casos la estrategia, cuando no se opta por retirarse del sitio o abstenerse de actuar, es protegerse por anticipado mediante la formalidad legal, apoyada incluso por testigos a favor de la policía. Tres entrevistados comentaron que con las personas de clase media alta los funcionarios policiales intervienen con cuidado.

Limitaciones de la disposición a castigar a sujetos devaluados por razones políticas: la polarización y los controles jerárquicos

La actividad policial está determinada no sólo por los superiores inmediatos dentro de la institución policial, sino, en el caso de las policías municipales, por los alcaldes, a quienes los funcionarios reconocen como autoridades cuyas órdenes deben ser acatadas. Se percibe que

en algunos municipios hay la tendencia a permitir ciertas conductas, aun cuando sean calificadas como delitos o faltas, por disposición del Alcalde, inhibiendo de este modo la función policial. Así, en Caracas, durante 2002, se realizaron marchas de protestas generando grandes concentraciones de ciudadanos. Las rutas de las marchas implicaban, en varias oportunidades, cruzar diversos municipios, lo cual significó para las policías interactuar con personas de diversa orientación política, y aunque según los comentarios de los entrevistados no se devalúa con adjetivos negativos a estos ciudadanos, sí se manifiestan reproches sobre ciertas conductas específicas. En oportunidades, pareciera que los funcionarios policiales perciben ofensas directas de ciudadanos, y ante la impotencia de no poder actuar ante este tipo de agravio, se critican las órdenes expresas de las autoridades del municipio, en el sentido de no actuar.

La segmentación político social que se ha manifestado recientemente en la capital es un tema que ha surgido entre los entrevistados para comentar las dificultades de controlar a infractores que, siendo conocidos para la policía, han buscado refugio en determinados sectores, sintiéndose inmunes al castigo policial en otros ambientes. A diferencia de lo que sucede con personas infractoras de mejor posición social, que gozan de una inmunidad permanente, esta inmunidad transitoria de los más devaluados parece molestar a la policía, pues es una situación inestable y precaria.

Este y otros comentarios sugieren que la policía reclama autonomía para efectuar sus juicios morales sobre los infractores y el castigo, y que las instrucciones o directrices emanadas de instancias fuera de la organización policial son percibidas como interferencia con los criterios internos para la definición de las situaciones y la pertinencia de la intervención.

La aplicación grupal de castigos

Es posible que la aplicación grupal de castigos cumpla una función de construcción y refuerzo del significado mismo del castigo como censura moral, y en este sentido la asociación para castigar cumpliría una función más simbólica que instrumental. Algunos comentarios sobre códigos, lugares y jerarquías para la aplicación de castigos sugieren esta interpretación dentro de la dimensión moral:

> *Mira, cuado nos llaman a controlar a los muchachos en las discotecas, por algún problema de algún malandrín. Trasladamos al malandro a algún lugar secreto y en rondas, el funcionario más antiguo es el que da primero, hasta que se arrepienta por estar portándose mal. Generalmente buscamos lugares solos, donde la gente no vea que castigamos de esa manera. (Edgar, Polioriente, 14, p. 5)*

> *En una oportunidad, cerca de La Francia, un funcionario de nuestra policía le pidió a un comprador de oro que se retirara del lugar, porque estaba sobre el rayado peatonal. El buhonero le dijo sácame de aquí a ver si puedes. Los compradores de oro son una red, ellos están como aislados pero se comunican por pitos y si a uno le pasa algo, los demás te llegan, como ya el funcionarios sabía lo del pito, pues antes pidió ayuda a otros policías, y le llegó la cava, lo montamos allí, en esa situación fue fácil sacar al buhonero y llevarlo a un lugar secreto a darle una pasada de coñazos para que supiera respetar la palabra del policía. Eso es castigo. Yo por eso no dejaría solo a un funcionario de la policía en el centro de Caracas, me lo envainan los comparadores de oro. (Abelardo, Polioccidente, 5, p. 5).*

Apreciación de conjunto

El análisis de las entrevistas ha permitido observar que, más allá del reproche del acto particular definido como delito o falta, los funcionarios policiales tienden a atribuir una imagen negativa a ciertos infractores, caracterizados, fundamentalmente, por su condición de reincidentes o conocidos mediante contactos periódicos en intervalos cortos y que, además, carecen de prestigio o poder de reclamo social. Esta percepción devaluada no parece guardar, sin embargo, relación clara con la pobreza, por cuanto son mencionados individuos entre quienes dicha condición no resulta manifiesta, ni el tema de la carencia económica es el fundamental, salvo por la indicación de que el despistaje se realiza, fundamentalmente, en los barrios o zonas populares. Aun así, las menciones que refieren a los drogadictos y los ambulantes no incluyen la connotación de pobreza, y no hay, por otro lado, referencias a la devaluación de las personas más pobres y deprivadas, como son los indigentes.

Por otro lado, el tema del privilegio y la posición de influencia, tampoco necesariamente asociados a la riqueza, aunque se mencione en muchos casos a "personas de clase media alta", surgen como un obstáculo a la aplicación de castigos que, de otro modo, se consideran merecidos, aunque la dimensión del juicio moral sobre estas personas resulte menos clara. Más bien surge el tema de la frustración frente a la evasión de la justicia y la incomodidad frente al irrespeto y desconsideración ante la policía que, no obstante, no podrían ser compensadas con castigos inmediatos debido a las consecuencias aversivas que tal procedimiento acarrearía al funcionario. Antes que una frustración moral pareciera existir una frustración respecto a la autoestima.

También surge el tema de la autonomía policial para enfrentar y reprimir conductas que comprometen el orden y la tranquilidad públicas, sin interferencias políticas o jerárquicas fuera del ámbito administrativo de la policía, así como las funciones de cohesión que podría producir la solidaridad y participación grupal en la aplicación de castigos, aunque se requiere de mayor información para entender la significación de refuerzo del comportamiento colectivo en la evaluación moral de conductas e infractores. Ello, a pesar de que no se puede sostener que la aplicación del castigo depende exclusivamente, o incluso preferentemente, de un juicio moral sobre el infractor. Quizás este juicio es un factor que refuerza la aplicación de castigos, aunque estamos todavía lejos de describir el universo moral de la policía en cuanto a la aplicación del castigo.

Perspectivas para un modelo policial

Una hipótesis dentro de esta investigación, vinculada al juicio moral devaluativo sobre el sujeto pasivo del castigo, recibe algún apoyo en la evidencia obtenida, aunque no es todavía claro el contenido moral del reproche, su homogeneidad con la moral social y su carácter de condición necesaria para la aplicación del castigo.

Los resultados brindan apoyo a la hipótesis de que uno de los modelos empleados para justificar el uso de la fuerza es el vinculado al comportamiento del ciudadano, o *modelo causal*, donde la fuerza se emplea para resaltar lo reprobable del comportamiento frente al cual se aplica y donde un aspecto importante sería la censura moral (Birkbeck y Gabaldón, 2003: 134). Pese a que este modelo se aparta del uso instrumental de la fuerza, que se ha denominado *modelo funcional o teleológico* (Ibidem: 133), y que pareciera ser el indicado por el marco normativo dentro del Estado moderno, emerge como importante, no solo en éste sino en otros estudios sobre las justificaciones policiales para el uso de la fuerza en Venezuela (Gabaldón y Birkbeck, 1998).

Si bien la literatura anglosajona sobre la policía tiende a enfatizar la censura moral como un ingrediente de la actuación policial (Skolnick, 1994; Walker, 1993 y, especialmente, Manning, 1997), la literatura latinoamericana desdeña esta dimensión y se concentra en el carácter de la policía como mandataria de los grupos dominantes (Del Olmo, 1990; Santos, 1992 b). Detrás de esta diferencia se esconde, probablemente, una visión distinta de la policía entre ambos contextos culturales: más autónoma e independiente, entre los anglosajones, y más subordinada y dependiente, entre los latinoamericanos, un tema que, por sí mismo, requiere otra investigación. Aunque de los datos de las entrevistas no emerge con claridad una constelación moral entre los funcionarios policiales, que permita vincular las representaciones sobre lo que está bien y lo que está mal con la decisión de castigar, sí se observan elementos que sugieren la percepción de alguna investidura para realizar juicios morales y aplicar las consecuencias, por delegación de otros agentes sociales, como fiscales, padres de familia y población en general. Este tema se encuentra muchas veces oscurecido por la percepción del privilegio y el estatus social como condiciones que inmunizan frente al castigo y donde, por consiguiente, el discurso moral naufragaría frente al poder y los privilegios.

Un hallazgo de la investigación, tampoco inédito en cuanto a las reseñas de prensa y los informes sobre los derechos humanos, es la arrogación, por parte de la policía, del poder de castigar en forma autónoma cuando se trata de la victimización policial. El hallazgo cobra una significación especial, no obstante, cuando se manifiesta a través de los coloquios y comentarios de los propios funcionarios, quienes tienden a reconocer que ellos practican esta forma de castigo sustitutivo, en casos extremo, así como que ésta sería una práctica uniforme de todos los cuerpos policiales. Muchos de los comentarios contienen un componente de censura moral que va más allá de la "defensa preventiva" como mensaje a posibles infractores que, de este modo, "sabrían a qué atenerse"; en efecto, de varios comentarios se desprende que el componente de retribución y merecimiento, y, por consiguiente, la censura moral, es muy importante en las justificaciones esgrimidas para estas formas de castigo, que guardan afinidad con formas extremas también defendidas para casos de victimización ajena a la policía, como violación y abusos de niños. Ello obliga, sin duda, a trabajar la cuestión de la dimensión moral del castigo policial desde una perspectiva alterna a la jurídica, y plantea desafiantes interrogantes sobre las políticas de control y rendición de cuentas por parte de la policía.

La investigación no ha permitido distinguir diferencias notables entre los miembros de uno y otro cuerpo policial, lo cual sugiere cierta homogeneidad y uniformidad de la cultura policial. Se ha manifestado, sí, el fenómeno de la polarización política que afecta a Venezuela y sus ciudades, donde coexisten cuerpos policiales dirigidos por autoridades de diverso signo político, y donde enfrentamientos masivos de ciudadanos de uno y otro bando han creado tensión y ambigüedad en el desempeño policial. Los funcionarios reclaman una autonomía de gestión y de experticia que rebasa la adscripción a determinado liderazgo político, y resultan particularmente críticos frente a las decisiones de la jerarquía ajena a la organización misma para definir los parámetros del trabajo policial, en particular cuando se trata de situaciones que abiertamente implican infracciones reconocibles. Aunque estos últimos resultados de la investigación parecieran idiosincráticos en relación con la situación político social venezolana en la actualidad, también tienen implicaciones para comprender la formación, extensión y permanencia de la cultura policial.

Esta investigación sugiere un resultado aparentemente escandaloso, cual es que las normas jurídicas juegan un papel limitado en la regulación de la actividad policial. Esa podría ser la

reacción en un contexto donde las políticas de gestión social tienden a vincularse con declaraciones de principios y donde se cree resolver cualquier problema con el recurso a la legislación, pero no probablemente en otro donde se ha reconocido, desde hace tiempo, que *para explicar lo que en realidad hace la policía es necesario observar sus acciones más bien dirigidas por la moral popular que por la letra de la ley* (Banton, 1964, citado por Gabaldón y Birkbeck, 1998: 129).

Las perspectivas para el estudio de las acciones policiales y su relación con los marcos jurídicos de referencia son prometedoras. Este trabajo sugiere que existen serias limitaciones de estos marcos jurídicos para regular la aplicación de la fuerza y del castigo por las agencias de control social formal. Sin que esto se interprete como un comentario sobre la quiebra del derecho, lo que se sugiere es revisar cómo se desarrolla y subsiste una práctica social, como la del castigo y la aplicación de la fuerza con tal fin por parte de la policía, dentro de un marco normativo que aparentemente la prohíbe. Y, como consecuencia, cómo podemos diseñar marcos normativos adecuados para prevenir los excesos, la violencia y el descrédito de las instituciones formalmente encargadas de castigar y administrar la fuerza dentro de límites socialmente tolerables.

Referencias

Birkbeck, Christopher y Luis Gerardo Gabaldón (2003). "Conclusión. La definición de los usos justificados de la fuerza en el desempeño policial: propuesta para un proyecto de investigación comparada", en Luis Gerardo Gabaldón y Christopher H. Birkbeck, (editores), *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural.* Caracas, Nueva Sociedad, pp. 125-137.

Del Olmo, Rosa (1990). "El castigo sin derecho a castigar: la violencia policial y la violencia carcelaria", en Rosa del Olmo, *Segunda Ruptura Criminológica,* Caracas. Universidad Central de Venezuela, pp. 37-67.

Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birkbeck (1998). "Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física", Capítulo Criminológico, 26, 2, pp. 99-132.

Manning, Peter K. (1997). *Police Work: the Social Organization of Policing.* Prospect Heights, Waveland Press.

Santos, Thamara (1992 b). *Violencia criminal y violencia policial en Venezuela: signos de una frustrada modernización.* Maracaibo. Universidad del Zulia. Instituto de Criminología.

Skolnick (1994). Justice without trial. Englewood Cliff, Macmillan.

Walker, Samuel (1992). The Police in American Introduction. New York. Mc Graw Hill

VIOLENCIA POLICIAL Y MODELOS DE POLICÍA

Gilda Núñez
Venezuela

Buenas tardes a todos. Quisiera agradecer a la Comisión Nacional para la Reforma Policial, y especialmente a la Secretaría Técnica, la invitación a participar en este evento y darme la oportunidad de compartir el foro con personas de tan reconocida trayectoria en la investigación y práctica sobre la cuestión policial y la seguridad.

He decidido hacer algunas consideraciones de orden sociopolítico sobre la policía, que sin mayores pretensiones de novedad, espero sirvan de aporte o refuerzo a algunas ideas que seguramente han surgido o se han planteado sobre el modelo policial de cara al proceso de reforma venezolano.

Antes de referirme al modelo de policía propiamente dicho, quisiera compartir algunas preocupaciones sobre la organización y funcionamiento de la policía en relación con la violencia policial, específicamente con aquella que degenera en violaciones a los derechos humanos, y más allá, al derecho a la vida.

La primera tiene que ver con el modelo político del Estado, y es que pareciera que en el caso venezolano, la democracia no fue ni ha sido garantía del cese de la violencia policial ni para la protección de los derechos humanos.

Como se recordará, el aparato policial venezolano nace en el año 1937 con el Servicio de Seguridad Nacional, primer cuerpo de policía integral, centralizado, rígidamente jerarquizado y con un doble carácter cívico militar que garantizaba el control militar en la sociedad. Ese aparato –perfeccionado en funciones de investigación penal y transformado en Seguridad Nacional en el año 1946- sirvió para ejercer la represión durante la dictadura perejimenizta de los años 1948 a 1958.

Una vez derrocado el régimen dictatorial, desaparece la Seguridad Nacional y se produce un proceso de desconcentración de la función policial, se crea un cuerpo de investigaciones penales (Policía Técnica Judicial –PTJ-), una dirección para garantizar la seguridad del Estado (Dirección General de Policía –Digepol-), y se fortalecen los entes descentralizados para garantizar el orden público.

Si bien se produjo un significativo cambio en el sistema político, estos nuevos cuerpos, ahora desconcentrados, fueron capaces de retomar las prácticas represivas ejercidas durante la dictadura, ahora para garantizar la estabilidad del naciente régimen democrático. Sobre la violación de derechos humanos a través de los cuerpos de seguridad en ambos momentos políticos, existen testimonios y numerosos relatos de víctimas.

Con esto se quiere decir que tanto en dictadura como en democracia, el aparato policial venezolano ha respondido con violencia e intimidación ante presiones sociales y políticas, y se ha centrado en garantizar la estabilidad del régimen político, aún en detrimento de los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente. Estas conclusiones surgieron de un trabajo de investigación que realicé hace algunos años sobre el aparato policial en Venezuela. Ni un nuevo régimen político, ni la desconcentración de la función policial, fueron garantías suficientes para la protección de los derechos humanos.

La segunda consideración (o más bien preocupación) tiene que ver con la organización y la función policial. Parece que la descentralización de la función policial tampoco ha sido garantía para el cese de una violencia ejercida por los cuerpos de seguridad, generadora de muertes y dolor social.

Si bien es cierto que la diversidad y multiplicidad de cuerpos policiales pueden minimizar el grave riesgo de una única policía, subordinada a un único poder, ello pareciera no garantizar la disminución de los excesos cometidos por la policía. De hecho, si se analizan los casos de violación al derecho a la vida publicados por Provea desde el año 1990 hasta 1998, y se identifican los cuerpos de seguridad involucrados en tales hechos, puede evidenciarse un desplazamiento de la violencia policial, que si antes era ejercida por unos cuerpos, ahora es ejercida por otros. De hecho, los datos arrojan unas líneas de tendencia general que muestran cómo durante algunos años, mientras los casos conocidos y registrados de muertes cometidas por funcionarios adscritos a la Fuerza Armada (Guardia Nacional, Ejército y Policía Militar) y Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip) disminuyen, los casos de muerte cometidas por funcionarios de las policías estadales, municipales y la policía metropolitana se incrementan.

Claro que en el comportamiento de la violencia policial inciden factores sociales y políticos significativos que podrían explicar ese desplazamiento, pero el punto está en que si la tendencia que muestran los datos publicados por esta importante organización no gubernamental es cierta, entonces podría pensarse que la proliferación de cuerpos policiales descentralizados, tampoco ha sido garantía para limitar la violencia policial ni para la protección del derecho a la vida, confirmando que la violencia policial se desplaza de un cuerpo a otro, se transforma, pero no desaparece.

Pareciera que tampoco la función que formalmente se le atribuya a las policías puede ser una efectiva garantía para la vida de las personas que tienen contacto con ella. Quizá un ejemplo de ello puede ser la situación actual del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) en relación con el derecho a la vida.

En el Informe Anual del Fiscal General del año 2005, se dio a conocer el número de homicidios cometidos por funcionarios de seguridad (registrados como ajusticiamientos o muerte en enfrentamiento), investigados por el Ministerio Público, y resulta que de todos los cuerpos involucrados, el CICPC registró la mayor cantidad de muertes institucionales en el Área

Metropolitana de Caracas. Esto es, no un cuerpo militar, ni las policías de orden público, sino ¡un cuerpo científico con funciones de investigación penal es el protagonista de las violaciones al derecho a la vida en el Área Metropolitana!

El hecho de que un cuerpo con esta naturaleza protagonice los casos investigados de homicidios cometidos por funcionarios de seguridad, más allá de la trágica ironía producto de los extravíos institucionales, también parece evidenciar que lamentablemente, la violencia es el instrumento de quien quiera que ejerza la función policial.

El panorama parece desolador, pues al parecer, ni el modelo político del Estado, ni la organización, número o función de los cuerpos policiales, ha sido garantía de la protección de los derechos humanos.

El politólogo venezolano Juan Carlos Rey, refiriéndose a las políticas públicas señala que no importa quién ni cómo se ejerce el poder, lo que importa es el contenido de las políticas públicas. En el caso de la función policial, yo diría que lo importante hasta ahora no ha sido tanto *quién* ejerce la función policial, sino *cómo* se ha ejercido.

En esta línea de ideas, la explicación a los extravíos en el ejercicio de la función policial puede encontrarse en los modelos policiales.

La literatura que estudia la policía desde un enfoque sociopolítico distingue entre dos modelos importantes, un *modelo autoritario*, que responde a una lógica política, y que tiende a la protección de los intereses del grupo en el poder (económico o político) y a la protección de las instituciones del Estado, y un *modelo democrático*, que responde a una lógica social, a los intereses de la sociedad, y que amparado en un modelo basado en la seguridad de los derechos, como lo exponía Alessandro Baratta, tiende a la protección de los derechos y libertades de todas las personas.

El primero de los modelos debe ser analizado con extremo cuidado, porque representa una amenaza latente para el modelo democrático. Es un modelo que intentando mantener el *statu quo*, se manifiesta represivo. Este modelo se mantiene a sí mismo y pervive siendo permisivo, y en él, no sólo la institución policial se muestra tolerante con la violencia ejercida en su seno, sino también el sistema penal en su conjunto lo es, a través de la impunidad.

En el modelo autoritario, la reacción de las instituciones del Estado encargadas de proteger los derechos y libertades frente a la violencia policial es - abiertamente o no- tolerante, permisiva, omisiva, retardada, y por todo eso, legitimadora de esa violencia, una violencia que ya no es sólo policial, sino institucional en su conjunto. Ese ha sido el modelo policial que ha primado en Venezuela, que ha cambiado de forma, de organización, de estructura, de personas, pero que mantiene sus raíces, malas raíces que habría que arrancar.

La violencia policial, las víctimas de violación a los derechos humanos, demandan con urgencia que el ejercicio de la función policial se ajuste a los parámetros de un verdadero modelo democrático, donde la función policial se incline por la prevención y se presente como proactiva, donde las labores policiales sean entendidas como un servicio público, como bien ha expuesto Amadeu Recasens en este foro y en trabajos anteriores. En este modelo, el sistema de justicia penal debe ser muestra y testimonio del compromiso democrático, y debe representar un apoyo

para la garantía efectiva de esos derechos y libertades reconocidos a las personas, y no una excusa para la impunidad. Este debe ser un sistema que se resista a la impunidad y que le apueste al respeto a los derechos humanos.

Quizá las preguntas que surjan a estas breves consideraciones serían: *¿Cuáles son las características específicas de ese modelo democrático? y ¿Cómo hacer para que prevalezcan en el ejercicio de la función policial?*

Aparte de todas las características que pueden atribuirse a un modelo de policía democrático, como el establecimiento de claras delimitaciones al uso de la fuerza, de principios de actuación, de controles internos y externos tanto institucionales como sociales, y tantos otros que han ido e irán surgiendo a lo largo del proceso de reforma policial, considero que debe hacerse especial referencia en primer lugar a la *legitimidad de los medios empleados*. Es que el ejercicio de la intervención y actuación policial debe necesariamente estar regida por criterios de idoneidad o menor lesividad de los medios empleados, de necesidad de la intervención, y por criterios de proporcionalidad al daño que se podría causar o al causado, como desde la política criminal ha expuesto Laura Zúñiga en algunos de sus trabajos. Sin esos elementos, esto es, si la intervención policial no es adecuada a la amenaza, no es necesaria, ni proporcional al daño, entonces no podría considerarse legítima, al menos no en un modelo democrático.

En segundo lugar, existe un criterio fundamental que debe regir la intervención policial, independientemente de la organización o función atribuida a ésta, y es el *respeto a los derechos humanos*, y para ello es necesario contar con el apoyo de las instituciones oficiales que servirían de denuncia y control para evitar la violencia institucional y en todo caso, la impunidad en el modelo democrático (Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Poder Judicial, Asamblea Nacional).

Para finalizar, una última consideración, y es que lo complicado no parece ser tanto caracterizar el modelo democrático, como salvarlo de la amenaza constante que representa el modelo autoritario sobre él. Entonces: ¿*Cómo hacer para que el modelo democrático de policía se imponga sobre el autoritario*?

De lo poco que se ha contado -y también de lo mucho que se ha dejado de contar- en estas breves consideraciones sobre la policía y la violencia por ella ejercida durante tiempos y circunstancias diferentes (transición dictadura-democracia, desconcentración de la función policial, descentralización y especialización de los cuerpos policiales y de investigaciones), han estado presentes dos elementos constantes y transversales, la politización y la militarización de la cuestión policial.

El primero de esos elementos expone a la policía a motivaciones políticas, viéndose afectada e incluso condicionada a factores de esta naturaleza. La politización de la policía se caracteriza por una baja participación social, por un ejercicio que responde a compromisos políticos más que a necesidades sociales, y en general, a una ampliación del control político en lo social por medio de la coacción.

La militarización, por su parte, se manifiesta desde los orígenes del aparato policial como una intromisión de lo militar en lo civil, a través del uso (o amenaza de uso) de tácticas represivas; esto es, del predominio de la fuerza como forma de control y predominio del poder, donde a

través de una ideología bélica se hace valer el orden y la obediencia, donde lo prioritario es el ejercicio de la autoridad.

Si las sospechas son ciertas, y el ejercicio de la función policial de forma autoritaria, violenta, y lesiva de derechos y libertades, ha estado caracterizado por esos dos elementos, pues lo lógico para un ejercicio democrático y garantista de la función de policía sería procurar lo contrario, esto es, la *despolitización* y la *desmilitarización* en todas las dimensiones en las que se manifiesta: en las estructuras, en las actuaciones y procedimientos, en el trato al ciudadano, en las funciones y competencias atribuidas a la policía, que dicho sea de paso, en un modelo democrático, no deberían ser ejercidas por Comandos de seguridad urbana adscritos a la Guardia Nacional ni Comandos blindados de seguridad ciudadana adscritos a la Policía Militar.

Considero que el gran reto de la reforma policial es lograr encuadrar a la policía en ese modelo democrático y librarlo de las constantes amenazas autoritarias. En lo personal, rechazo modelos centralizados de gestión, pero estoy consciente de que ni los cuerpos más autónomos, desconcentrados o descentralizados, servirán para la garantía de la protección de los derechos humanos en un contexto autoritario.

LA NECECESIDAD DE CONSIDERAR LAS RESPUESTAS DE LA POBLACION A LA VIOLENCIA DELINCUENCIAL[57]

Alexis Romero Salazar
Venezuela

Introducción

La violencia en el caso venezolano se ha convertido en uno de los principales problemas sociales. En el Estado Zulia, fundamentalmente para quienes habitan en la ciudad de Maracaibo, que concentra el 42% de la población y donde tienen lugar el 53% de los homicidios y el 76% de los robos de vehículos.

Si se establecen comparaciones entre el notable aumento de la tasa de homicidios y el relativamente bajo incremento de la tasa de lesiones y entre el aumento de la tasa de robo y el descenso de la tasa de hurtos, se pondrá en evidencia el carácter violento de la acción delictiva.

La alta prevalencia de los delitos violentos condiciona la vida pública y privada, puesto que agrega un nuevo elemento al estrés citadino. Sobre todo por la incapacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de las funciones del sistema judicial y del aparato policial, obligados a la prevención, a la captura y al castigo de los delincuentes.

En un contexto de anomia social caracterizado por las profundas contradicciones sociales y la crisis económica y política, tal cuadro de violencia -real o percibida- y de impunidad constituye el factor propiciatorio de respuestas alternativas y particulares frente a la delincuencia. La población se arma, se socializa en precauciones rutinarias de carácter individual o actúa colectivamente.

Cada persona o grupo va a responder según sus condiciones sociales, económicas y culturales; porque estas definen la percepción del riesgo, del impacto real o potencial de la violencia delictiva, e igualmente cómo "vivirla" y enfrentarla en la cotidianidad.

Los sectores medios generalmente desarrollan respuestas basadas en la disposición de algunos recursos económicos que permiten costear, por ejemplo, el levantamiento de murallas (que restringen el acceso de los extraños a sus espacios residenciales), la contratación de vigilantes o la afiliación a organizaciones ilegales que ofrecen protección de vehículos. En este caso, se delega en terceros la seguridad; esa es la fundamental característica de su esquema preventivo.

Los sectores populares despliegan estrategias generalmente basadas en cierta participación colectiva; en algunas ocasiones planificadas, como las denominadas "patrullas vecinales" o

"rondas comunitarias", y en otras oportunidades más espontáneas y primitivas, como los linchamientos.

Es decir, para los sectores populares -que se ubican en los barrios de la ciudad- hay respuestas proactivas, que requieren la participación más o menos organizada de los habitantes; sobre todo por su incapacidad para financiar mecanismos de autodefensa cuyo costo deriva de la utilización de personas ajenas o del levantamiento de ciertas estructuras. Son iniciativas que descansan en el esfuerzo de los vecinos; sin embargo, se conocen algunas formas impulsadas por los gobiernos regionales y municipales, como ocurrió durante 1993 y 94 con los llamados Comités de Seguridad Vecinal, en Maracaibo.

Se presentan además, en los sectores populares, hechos reactivos, espontáneos, en los cuales los vecinos toman justicia por su propia mano, como los linchamientos, que tienen un carácter primitivo, y que persiguen el castigo físico de individuos que presumiblemente infringieron una norma y que se encuentran en inferioridad numérica.

El cierre de espacios residenciales- es decir el amurallamiento, la contratación de vigilancia formal o informal, el pago de vacuna, el porte de armas, las precauciones cotidianas, las conductas de inhibición, la organización de comités de seguridad vecinal, etc., no son sino respuestas de autodefensa (unas benignas, otras no tanto) desarrolladas en forma individual o colectiva.

Ese es el resultado de la inexistencia del control adecuado de la seguridad por parte de las instituciones establecidas para tal fin, lo que posiblemente esté llevando a vivir en actitud de permanente vigilancia de unos a otros y con riesgos adicionales a los generados por la actividad delictiva común.

Así, las respuestas están relacionadas con fines particulares y no societarios, referidos a propósitos más concretos: la protección contra el delito. En consecuencia, corresponden a un tipo de control social instrumental, que por otra parte, no consigue asidero teórico dentro de las concepciones tradicionales.

I. Modalidades de respuestas a la violencia delictiva en maracaibo

I. 1.El cierre de los espacios residenciales

El amurallamiento constituye una tendencia que se ha venido desarrollando en los últimos años. Algunos autores se aproximan al tema vinculando las políticas de ajuste económico, el incremento delictivo y la reacción de los sectores medios y altos de emigrar a las urbanizaciones cerradas y a los "countries".

Otros expresan hipótesis sobre el impacto de la crisis sobre la estructura espacial en Venezuela. Entre otras consecuencias, anotan las que resultan del problema del desmantelamiento de los aparatos de seguridad y del aumento de la delincuencia, como de la privatización de espacios públicos (calles, avenidas, parques, centros comerciales).

Se trata de una modalidad de refugio que hace que los vecinos se sientan seguros; pues el amurallamiento restringe las posibilidades de acción de los delincuentes. Pero lo relevante es que tiende a la des-democratización de la ciudad porque la construcción de "villas" cada vez

más exclusivas y el cierre de algunas antiguas urbanizaciones genera aislamiento, propiciando la segregación y la exclusión socio-espacial de los grupos más precarios; aunque los sectores medios y altos no sean los culpables en tanto su encierro constituye una respuesta adaptativa ante la ineficiencia del Estado

I. 2. La vigilancia informal

En este caso no se trata del establecimiento de un convenio entre una empresa prestadora del servicio (autorizada por el Estado) y cualquier individualidad o grupo que intenta proteger intereses estrictamente económicos. Se trata de un proceso que va más allá de la policía privada, que actúa generalmente como policía del capital.

El asunto consiste en la contratación de un vigilante o celador que recibe el nombre de guachimán. En la base de esta iniciativa está el sentimiento de inseguridad de los vecinos (la mayoría de las veces de un conjunto residencial cerrado) que, a través de los administradores de sus asociaciones, pagan los servicios.

El propósito de la contratación del guachimán no es más que reducir el riesgo de los atentados contra la vida y el aseguramiento de algunos bienes dentro de los cuales los vehículos son emblemáticos.

La percepción generalizada de los vecinos es que el guachimán produce una reducción de delitos. Tal vez sea cierto que la ventaja de un equipo de radio y de la muralla le permita impedir la acción de los delincuentes. Aunque hayan tenido que agregar una nueva partida al presupuesto familiar (gastos de seguridad) los sectores de clase media se sienten satisfechos con el trabajo de los vigilantes informales.

Es que su presencia tiene un efecto disuasivo, que se concreta en la reducción de las acciones delictivas. Constituye una respuesta a la ineficiencia del Estado en la materia y a la situación de impunidad que ella crea.

El problema es que los administradores de los condominios actúan como patronos, fijando funciones, estableciendo procedimientos y asignando tareas muchas veces al margen de cualquier disposición legal, reglamento u ordenanza. Lo cual favorece la arbitraria acción de los guachimanes ajustada a la interpretación de los criterios de peligrosidad señalados -en base a prejuicios- por sus jefes, quienes señalan el tipo de personas cuya circulación debe ser negada y el modo en el que deben ser tratadas.

Si a ello se le agrega la escasa preparación -sobretodo psicológica- para el empleo de las armas (que portan casi siempre de manera ilegal), se configura un ambiente propicio para la permanente violación de los derechos humanos.

I. 3. El pago de vacuna

En el marco de la generalizada percepción de inseguridad aparecen organizaciones que operan al margen de los mecanismos legales con la promesa de garantizar la seguridad de automóviles (Romero Salazar et al, 1999).

En principio funcionaban como asociaciones civiles que afiliaban a personas interesadas en resguardar sus vehículos; cobrando cuota de inscripción y mensualidades. Pero después la adscripción la hicieron masiva mediante la extorsión, forzando a los propietarios a pagar por la recuperación del auto que la propia organización roba.

Sobre los vidrios de los vehículos imponen un sello adherible que advierte su "protección". La idea es que la calcomanía actúe como un disuasivo de la acción de los delincuentes. (Romero Salazar y Parra, 2005).

En caso de que ello no suceda, el procedimiento de "rescate" se concreta con la negociación con la banda que está en posesión del vehículo "protegido" (cuando no ha sido la misma organización cobra-vacuna que lo ha robado). Si no hay acuerdo o se trata de otra organización de la competencia, se actúa violentamente mediante mutilación o asesinato de los implicados.

Los propietarios que no están en condiciones de costear la afiliación quedan totalmente a merced de los extorsionadores; produciéndose la diferenciación entre "protegidos" y "no protegidos". Así, la vacuna profundiza la fragmentación social y no sólo afecta a las personas que son obligadas a pagar, sino también a las que se niegan a hacerlo, abandonadas por los cuerpos policiales, quedando con la permanente amenaza de agresión por parte de las organizaciones.

En todo caso, la satisfacción que pueden mostrar algunos afiliados en relación a la protección de sus vehículos, no reduce la gravedad de la existencia de mafias que actúan arbitrariamente, al margen de toda regulación estatal y cuyo éxito quizá se deba a la participación de agentes policiales en el negocio. Se trata de un mecanismo de reproducción de violencia y de negación absoluta de los derechos humanos.

I. 4. Las organizaciones vecinales de seguridad

En un principio el impulso a la participación de los vecinos en las tareas de seguridad, provino del sector estatal. Las organizaciones creadas presuponían la incorporación de residentes, comerciantes, entidades no gubernamentales, escuelas, hospitales y funcionarios de promoción social y policial.

Pero más recientemente la propia gente de los sectores empobrecidos, en forma autónoma ha impulsado medidas para protegerse de la violencia y la criminalidad de la que es objeto cotidiana e impunemente.

Se trata de la construcción de dispositivos orgánicos independientes y alternativos, a través de estrategias situacionales, que por vía de los hechos trascienden a las instituciones y a las acciones que tradicionalmente ejecutan (programas sociales, educativos, terapéuticos y represivos).

Soportaron la ocurrencia de lo que Lolita Aniyar (1999) llama incivilidades; entre las cuales agrupa: el robo de la ropa puesta a secar en los patios de las casas y de objetos de adorno o uso cotidiano; las amenazas a niños que regresan solos de la escuela; el cobro de peaje a los vecinos y la destrucción del alumbrado y de aparatos telefónicos públicos. Conductas que tienen un impacto negativo muy grande en su calidad de vida.

Pero han tenido que reaccionar cuando a tales incivilidades se fueron añadiendo otros delitos percibidos como más graves: el tráfico de drogas, el robo de artefactos domésticos de valor y la agresión física a las personas cuando se dirigen a sus trabajos o escuelas.

Formaron "partidas" que durante la noche hacen guardias de vigilancia por turnos, recorriendo las calles y callejones, controlando el acceso al barrio. De modo que los extraños tienen que identificarse y esperar que algún vecino exprese conformidad con su visita. Los "indeseables": compradores o vendedores de droga o malandros reconocidos tienen la entrada negada.

Quien se presuma cometió un delito o tenía la intención de hacerlo es capturado y generalmente recibe una paliza de parte de los miembros de la patrulla; luego es amarrado a un poste del alumbrado público para exponerlo a los vecinos. En algunos casos llaman a la policía para que se haga cargo de su detención.

Aparte que tales procedimientos son totalmente arbitrarios, la situación se complica por el uso ilegal de armas, de dudosa procedencia y en manos de personas no preparadas para portarlas.

1. 5. Los linchamientos

El linchamiento consiste en la aplicación de un castigo ejemplarizante por parte de una multitud -ante la supuesta comisión de un delito- con diferentes niveles de participación: las mujeres incitan a la acción y se involucran en su "planificación"; mientras que los hombres la ejecutan (Fuentes Díaz, 2001). Durante la acción no se concede al linchado ninguna oportunidad para aclarar su situación, ni se espera la actuación policial.

A pesar de ser una violencia ejercida por personas de la clase social menos favorecida hacia personas de su misma condición, es asumida como parte del combate contra el crimen y por el logro de la tranquilidad.

La acción agresiva de la clase popular contra la delincuencia queda legitimada y se reproduce en un discurso favorable al que lincha, justificado por la existencia de un clima de impunidad.

Sucede que la percepción de impunidad genera en estas personas de escasos recursos un ánimo de frustración llevándolas a involucrarse en un acto de violencia extrema contra un individuo de su propia condición.

Seguramente imaginando que así participan de la lucha contra la violencia que marca su cotidianidad o asumiendo, por un mecanismo de saturación, el comportamiento de "víctima agresiva", que las hace pasar de víctimas a victimarias.

Por la evocación del sufrimiento propio, en las víctimas anida un resentimiento que explota en la búsqueda de venganza, que bien puede disimularse en la intensidad emocional de la muchedumbre que realiza la acción.

Es que durante el linchamiento individuos generalmente inofensivos, reunidos en manada se dejan arrastrar por actos de verdadera atrocidad (Durkheim, 1965).

Algunos autores interpretan los linchamientos como actos de recuperación privada de la violencia punitiva como reacción a la ineficacia de las instituciones públicas para hacer efectiva su propia legalidad (Vilas, 2001). Para otros, son respuestas al rebosamiento de los niveles de tolerancia a situaciones de impunidad, de tensión acumulada y de desesperación. (Fuentes Díaz, 2001).

Entonces, la violencia se da en dos direcciones: una induciendo al hombre honesto a disminuir sus restricciones al momento de infringir la ley; la otra, incrementando la defensa violenta y el deseo de tomar la ley por las propias manos; disminuyendo con esto la posibilidad de actuación de la ley formal (Briceño-León, 2002).

La gente justifica los linchamientos cuando el delincuente, a quien le ponen la etiqueta de azote de barrio, viola o mata a un familiar; no cuando hurta o roba. En ello se estarían concretando elementos de una legalidad popular o materializando un sentido de justicia propio de los sectores populares.

Conclusiones

Es claro entonces que el temor a la violencia se origina en las narraciones de la vida cotidiana y en el trabajo de los medios de comunicación acerca de la ocurrencia de hechos delictivos. El miedo constituye, en Maracaibo, el dispositivo disparador de mecanismos de autodefensa desarrollados por la población (el cierre de espacios residenciales, la contratación de vigilantes privados informales, la afiliación de organizaciones ilegales que ofrecen protección de vehículos, la organización de patrullas vecinales y los linchamientos).

Así, el temor, que aparece en la base de tales respuestas, es un fenómeno producto de múltiples factores: la victimización, la ineficiencia institucional y la distorsión mediática, principalmente.

Para nosotros, el involucramiento de la población en tareas de autoprotección no implica una ampliación del espacio público; por el contrario, ayuda a establecer controles privados basados en el castigo inmediato y la satanización del extraño (del diferente).

Así, no se hace posible lograr verdaderas alternativas de organización; porque en ausencia de un proceso de construcción de ciudadanía, con las respuestas no se constituyen relaciones sociales, sino que se reproduce la fragmentación, mediante la acción arbitraria y violenta hacia cualquier otro, considerado peligroso.

El sentido del otro y la comunión con otros iguales quedan totalmente afectados: el otro pasa a ser un extraño. Ya no es un vecino, un transeúnte o persona común y corriente; sino alguien que, según su apariencia, en términos del estereotipo, puede ser un delincuente.

Tal percepción del otro como peligroso constituye una barrera entre el mundo extraño y el pequeño feudo donde la seguridad queda resguardada.

Entonces, no parece ser cierto que la activación de las respuestas esté basada en la existencia de fuertes vínculos comunitarios y elevados niveles de participación.

El involucramiento de la gente no se genera después de una reflexión en torno a las condiciones en las cuales han ocurrido los supuestos hechos delictivos, ni acerca de las condiciones de las personas consideradas peligrosas; mucho menos, en relación al orden social. Porque se trata de respuestas, planificadas o espontáneas, que reproducen la violencia que se vive en las urbanizaciones y barrios, sobre todo en los sectores populares.

En esto hay una contradicción que tiene que ver con los derechos humanos: la gente exige respeto para sí y para su grupo mientras niega los derechos de los otros, que considera amenazan su seguridad. Además, sus códigos alternos efectivamente fracturan el espacio público y potencian la reapropiación de la violencia.

Lo que se evidencia en las respuestas frente a la violencia delictiva, es la profundización de la polarización social y la ampliación de la fragmentación del ámbito público. En breve, no hay una extensión de la vida comunitaria, sino más bien un empobrecimiento de la vida pública.

Estamos entonces, en presencia de un nuevo problema: necesariamente la impunidad fomenta conductas indeseables; si se toma en cuenta lo que hacen las víctimas frente a las agresiones y ante la ausencia de la protección que debe garantizar el Estado.

Además sus respuestas, también violentas, no tienen justificación por la percepción de indefensión; porque podría tratarse de una visión deformada de la realidad donde el riesgo que se percibe es mayor que la amenaza real.

En definitiva, estas acciones de la población no ayudan a prevenir ni a evitar la violencia; sino que más bien contribuyen a profundizarla y a deteriorar aún más la convivencia social. Dicho coloquialmente: "El remedio es peor que la enfermedad"; sobretodo en una sociedad como la venezolana profundamente polarizada política y socialmente. Recordemos que hoy la clase media -orientada por los radicales de la oposición- diseña planes de seguridad para repeler al otro peligroso: los pobres afectos al chavismo.

Referencias

Aniyar, L. (1966). *La victimología. Consideraciones sobre una nueva disciplina*. Tesis Doctoral. Universidad del Zulia-Maracaibo.

Briceño-Leon, R. (2002). Para Comprender la Violencia. En: Briceño-León y Pérez Perdomo (Compiladores). *Morir en Caracas, Violencia y Ciudadanía en Venezuela.* UCV. Caracas.

Durkhem, E. (1965). *Las Reglas del Método Sociológico*. Ediciones Shapire. Buenos Aires.

Fuentes Diaz, A (2001). *"Linchamientos en México"* Ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Antigua Guatemala.

Romero Salazar, A., Salas J. y García, A. (2001). *"El Miedo a la Violencia y la Guachimanización"*. Capítulo Criminológico. Vol. 29, No. 2. Maracaibo.

Romero Salazar, A. y Rujano, R. (2005). *"De Manso Pueblo a Horda Enfurecida"*. En: Roberto Briceño León (Coordinador). *Jóvenes y Policía en la Violencia de América Latina*. CLACSO/EUDEBA. Buenos Aires, Argentina. (en prensa)

Romero Salazar, A. y Parra, A. (2005). *"Organizaciones llegales que ofrecen Seguridad de Vehículos: ¿Protección o Extorsión?"*. En Erick Gómez-Tagle (Editor). *Violencia e Inseguridad en América Latina***.** Editorial Insumisos Latinoamericanos, México.

Romero Salazar, A. y Molina, I. (2005). *"La Ciudad Amurallada y el Miedo a la Violencia".* (2005) En María Josefina a Ferrer (Coordinadora). *Homenaje a Rosa del Olmo.* Ediciones de la Universidad Central de Venezuela. Caracas. (En prensa).

-

Vilas, C. (2001). "(In) justicia por mano propia: Linchamientos en el México Contemporáneo" *Revista Mexicana de Sociología* Nº 1. Vol. LXIII.

citas

57 Esta ponencia constituye un producto del Proyecto Asociativo "Violencia Urbana y Justicia Penal en Venezuela" desarrollado por el Instituto de Investigaciones Penales y Criminológicas de la UCV, el Laboratorio de Ciencias Sociales y el Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia y financiado por el Fonacit.

UNA EXPERIENCIA VENEZOLANA SOBRE EL ESPECTRO CONTINUO DEL USO DE LA FUERZA

Pedro Tang
Venezuela

En Venezuela no ha existido una política de uso progresivo de fuerza policial, con lineamientos claros que determinen cuál debe ser la conducta a adoptar por el funcionario cuando responde a una demanda de servicio por parte de la comunidad. Esto, a pesar de que nuestras leyes establecen los principios de actuación policial por los cuales debemos regirnos.

Aún no se ha definido el método específico que permita dar cumplimiento a lo que la legislación venezolana indica al respecto, dejando a discrecionalidad de las distintas policías municipales, estadales y nacionales, la implementación de estrategias y acciones correspondientes, sin que existan por parte del gobierno central políticas que las controlen.

El propósito de este trabajo es presentar un método de *Uso Progresivo de Fuerza* que, en nuestra opinión, racionaliza el *Uso de la Fuerza Policial* a nivel de campo y ayuda a solucionar el problema del abuso, característico de la mayoría de nuestras operaciones policiales.

También se expondrán los resultados obtenidos durante ocho años de aplicación del esquema en la Policía de San Francisco, estado Zulia, y sus efectos en la Policía del Estado Portuguesa, donde su aplicación ha sido complementaria a la sólida formación que en Derechos Humanos se impartió en el período 2001 – 2003.

Método de uso progresivo de fuerza policial

Niveles de resistencia del ciudadano

Sin agresiones físicas contra los funcionarios policiales

Intimidación psicológica:
Causar o infundir miedo tratando de afectar psicológicamente a la población o a la policía.

Agresiones verbales:
Utilización de lenguaje despectivo para vulnerar la dignidad de la persona o del funcionario policial, con el objeto de demostrar desprecio por la acción policial y de ser posible, impedirla.

Resistencia pasiva:
Es el primer nivel de resistencia física que se manifiesta una vez agotado el diálogo. En este nivel de fuerza no se está agrediendo al funcionario policial físicamente; sin embargo, se está impidiendo la actuación policial al adoptar métodos pasivos de resistencia.

Resistencia defensiva:
En este nivel el funcionario policial tampoco está siendo atacado físicamente por el ciudadano, pero éste se está defendiendo de los métodos de control que se están aplicando para neutralizar su resistencia pasiva.

Con agresiones físicas al funcionario policial
Agresiones activas:
Este nivel de resistencia física incluye ataques a la integridad física del ciudadano o funcionario policial, sin el uso de fuerza mortal.

Agresiones con uso de fuerza mortal:
Hay la intención de causar lesiones graves o la muerte del ciudadano o funcionario policial.

Niveles de control policial

Diálogo:
Es la principal arma a utilizar por el funcionario para resolver la mayoría de las situaciones conflictivas en las cuales tiene que actuar. El uso del diálogo como instrumento de fuerza evita causar daños físicos innecesarios al ciudadano mediante un trato digno y respetuoso.

Técnicas suaves de control físico:
Involucra la utilización de técnicas de control que manipulan nervios sensoriales que, sin causar ningún daño físico, son capaces de neutralizar la resistencia pasiva.

Técnicas duras de control:
Son utilizadas para neutralizar la resistencia defensiva e involucran la utilización de técnicas de control que manipulan nervios motores y, sin causar lesiones graves, neutralizan la resistencia defensiva.

Uso de armas intermedias:
Se utilizan como medida extraordinaria para la neutralización de las agresiones activas. Involucra el uso del bastón policial o cualquier otro tipo de implemento o técnica no letal; se incluye en este nivel las técnicas de defensa personal.

Uso de fuerza mortal:
Es el último nivel extraordinario de fuerza, sólo debe ser usado bajo condiciones excepcionales y consiste en la utilización de las armas de fuego. Es importante recalcar que cuando hablamos del uso de armas de fuego, no necesariamente implica el efectuar disparos para neutralizar las amenazas mortales, ya que existe un procedimiento intermedio diseñado para evitar disparar en la mayoría de los casos.

Normas de uso
- El nivel de fuerza a aplicar no lo decide el funcionario sino la conducta del ciudadano.

- El nivel de fuerza a aplicar no está determinado por el tipo de falta o delito cometido.
- El funcionario policial tiene la obligación de utilizar el diálogo para la solución del conflicto y están prohibidos los daños físicos innecesarios, así como el maltrato moral al ciudadano.
- Es obligación del funcionario, una vez finalizado el procedimiento, realizar un informe sobre uso Progresivo de Fuerza.

Niveles ordinarios de fuerza

Son los representados por la presencia y diálogo y su denominación bajo este titulo se debe a que son los niveles que permiten neutralizar la resistencia del ciudadano en más del 90% de las actuaciones policiales, sin necesidad del contacto físico.

Niveles de transición

Incluyen las técnicas suaves y duras de control físico, deben ser utilizadas con el objeto del obligar al ciudadano a resolver los problemas a través del diálogo.

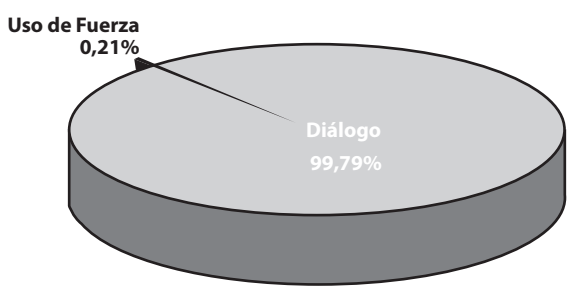
Niveles extraordinarios de fuerza

El uso de armas intermedias y fuerza mortal se consideran medidas extraordinarias, ya que sólo se justifica su acción final, cuando están dadas las condiciones de legítima defensa, especificadas en el Código Penal venezolano.

Resultados

Gráfico Nº 1. Policía del Municipio San Francisco

USO DE FUERZA NIVELES 3-4-5 VS. DIÁLOGO EN EL TOTAL DE PROCEDIMIENTOS
PERÍODO 1.998 - 2.005



Total de Casos Atendidos 537.656
Unidad de análisis **POLISUR**

En el Gráfico Nº 1 se presentan los resultados globales comparativos entre el número de casos atendidos por la Policía de San Francisco (Edo. Zulia) y el número de casos donde se aplicó el uso progresivo de la fuerza por encima del diálogo. Se puede observar que de 537.656 casos atendidos durante el período 1998-2006, sólo se hizo uso de fuerza superior a la del diálogo en 1.111, de los cuales: 986 corresponden a la aplicación del contacto físico con técnicas suaves y duras (sin lesiones graves), 74 al uso del Bastón Policial sin que haya habido reportes médicos que indiquen lesiones graves, y lamentablemente 51 donde nos vimos obligados a utilizar las armas de fuego.

Estos corresponden a 0.18%, 0.01% y 0.01 respectivamente del total de casos atendidos, siendo un 0.21% del total de casos de uso fuerza reportados al compararlos con los valores del número total de procedimientos atendidos en el período. Esto indica que 99.79% de actuaciones policiales se solucionaron con el diálogo como elemento efectivo de fuerza.

Tabla Nº 1. Policía del estado Portuguesa.
Casos denunciados por violación
de derechos humanos

Período	Casos
2000 - 2001	68
2001 - 2002	48
2002 - 2003	0

Fuente: Provea - Policía de Portuguesa

En el estado Portuguesa, una vez culminado el proceso de formación respecto a los derechos humanos y uso de fuerza, se redujo la incidencia de 68 denuncias de violaciones de derechos humanos en el año 2001 a cero en el periodo 2002- 2003, ratificando además la Defensoría del Pueblo y la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz que en el Estado ya no hay privación ilegitima de libertad.

Conclusiones

El método de uso progresivo de fuerza es seguro desde el punto de vista médico y jurídico, tanto para el ciudadano como para el funcionario.

La aplicación del método permite resolver casi en su totalidad la conflictividad originada durante las demandas de actuación policial de la Policía de San Francisco.

La aplicación del procedimiento (uso progresivo de fuerza), junto con otras medidas operativas, administrativas y los principios de garantía de los derechos humanos, permitió resolver el problema de violación de derechos humanos de la Policía de Portuguesa.

Valores agregados

La aplicación del método permite establecer controles internos y externos de la conducta del uso de fuerza del funcionario policial ante la ciudadanía.

La utilización del método puede ser extrapolada y utilizada como modelo a nivel nacional.