

El desafío del liderazgo civil en seguridad pública¹

The challenges of civil leadership in public security

Lucía Dammert²

Resumen: El objetivo del artículo es presentar un análisis comparado de los principales elementos que caracterizan a las instituciones policiales de América Latina. Se pone especial atención a la presencia del liderazgo civil democrático en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública. Así mismo el texto sistematiza los principales elementos de reforma institucional desarrollados en las últimas décadas así como los desafíos pendientes para consolidar instituciones policiales más profesionales.

Abstract: The article presents a comparative analysis of the main elements that characterized police institutions throughout Latin America. Special attention is given to the presence of democratic civil leadership in the security sector, especially on areas of policy design and implementation. Furthermore, the article presents the main elements of police reform processes occurred in the last decades as well as the challenges that should be faced in order to have more professional police institutions.

Palabras clave: reforma policial, liderazgo civil, América Latina.

Key words: police reform, civil leadership, Latin America.

¹ Este artículo está basado en el segundo capítulo del “Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe”, FLACSO, 2007. Disponible en el sitio web www.flacso.cl

² Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

Introducción

El incremento de la criminalidad ha tenido importantes repercusiones en América Latina desde inicios de los 90s (Carrillo, 2007; Dammert y Bailey, 2007). Los costos económicos y sociales que ha implicado el incremento sostenido de las tasas de criminalidad y uso de la violencia en prácticamente todos los países de la región son sustanciales (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001). Pero esta crisis ha servido también para evidenciar las profundas carencias institucionales de los organismos encargados de enfrentarla: Justicia y Policía (Frühling y Candina, 2001; Ungar, 2002).

En especial las instituciones policiales se han visto enfrentadas a una mayoritaria percepción ciudadana de desconfianza (Dammert y Bailey, 2005; Rico y Chinchilla, 2003; Saín, 2002) basada en los altos niveles de corrupción, uso innecesario de la fuerza e ineficiencia en el combate a la delincuencia. Adicionalmente, en aquellos países que vivieron procesos de guerra civil en Centro América cuentan con acuerdos de paz que incluyeron cláusulas específicas para un rediseño completo de una institución directamente vinculada con las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado (Rico y Chinchilla, 2003). En el resto de la región el pasado de apoyo a dictaduras militares (Saín, 2002) o de utilización por parte de las elites políticas (Cruz, 2005) hace de la institución policial un organismo muy deslegitimado en la perspectiva ciudadana.

A pesar de esta realidad los procesos de reforma institucional llevados a cabo en la región han sido limitados y muchas veces infructuosos (Dammer y Bailey, 2005; Rico y Chinchilla, 2002; Ungar, 2002). Más aún, los estudios desarrollados sobre las instituciones policiales son también escasos y muchas veces con énfasis en los cambios necesarios más que en sus características (Frühling y Candina, 2001). Obviamente, los estudios sistemáticos y comparativos son por ende aún más escasos.

El énfasis colocado principalmente en la reforma de las FF.AA. en la década de los 90s, dejó a la policía fuera del radar general de cambio en el sector seguridad (Dammert, 2005). Es así como en la mayoría de países, las instituciones policiales enfrentan problemáticas internas y externas bastante similares vinculadas con altos niveles de autonomía, limitados espacios de liderazgo civil e importantes procesos de deslegitimación social. Desde esta perspectiva se torna cada vez más relevante el análisis de la policía para entender los procesos de consolidación democrática. En especial conocer la relación que tienen las policías con la autoridad política, tema central del presente documento que propone la necesidad de fortalecer los procesos de mayor liderazgo civil sobre la definición de las políticas de seguridad aumentando por ende su transparencia y efectividad. Así como entregando la responsabilidad de las decisiones técnico-operativas a los miembros de la institución y aquellas de carácter político a los encargados gubernamentales de la temática. Como cualquier otra política pública la seguridad pública requiere de balances y contrapesos para disminuir los errores y aumentar la efectividad en la prevención y control de la violencia.

I. Definiciones iniciales

El primer aspecto en el análisis institucional es la dependencia jerárquica de la policía. En América Latina y el Caribe la mayoría de instituciones dependen de la autoridad civil, es decir el ministerio encargado de la seguridad pública (llamado Ministerio o Secretaría de Interior, de Seguridad, de Gobierno y/o Justicia). Solo en los casos de Colombia y Chile las mismas dependen aún del Ministerio de Defensa. Cabe destacar que en el primer caso esto se explica por la situación de guerra interna por la que atraviesa el país en las últimas décadas. En Chile esta dependencia

fue definida durante el gobierno militar y recién en el año 2006 se aprobó la ley que establece su traslado al Ministerio encargado de la seguridad³.

Otro aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los ministerios, en la policía o en un consejo nacional. La presencia de esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial. La tendencia encontrada en la región es que las secretarías o ministerios cuentan con una unidad de planificación, en cuyo caso la responsabilidad de la misma es compartida directamente con la autoridad política, ya sea el ministro o el subsecretario. En Guatemala, por su parte, creó el año 2000 una unidad de planificación en el Ministerio de Gobernación, la cual aún no tiene instalada la capacidad de asumir la planificación estratégica. En cambio, en Buenos Aires asume directamente el Ministro de Seguridad, mientras que en Colombia y Nicaragua es la misma Policía Nacional la responsable de la planificación estratégica. Entre los países que no cuentan con una unidad especializada se encuentran Honduras y Bolivia. También hay casos donde se han creado consejos nacionales encargados de la planificación estratégica, como Ecuador y Panamá. La variedad institucional y en la toma de decisiones sobre la planificación evidencia que esta no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas. Situación que aumenta la capacidad de la institución policial para la toma de decisiones estratégicas y por ende para consolidar importantes grados de autonomía.

³ Cabe destacar que a inicios del año 2008 aún está en discusión la estructura del Ministerio del Interior y Seguridad Pública propuesto por el Gobierno de la Presidenta Bachelet como instancia de la que dependerán ambas instituciones policiales.

Cualquiera sea la fórmula, la tendencia muestra que existe una clara definición de las autoridades responsables de diseñar los lineamientos de la política de seguridad pública, lo que se encuentra normado por ley. Entre los que no lo han hecho cabe mencionar el caso de Colombia, que ha pasado por fórmulas distintas, desde entregarle esta responsabilidad a la Policía Nacional, hasta la emisión directa de lineamientos por parte del Presidente de la República, aunque, en teoría, ello le corresponde al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional.

Si duda como en cualquier otra política pública, los lineamientos de la política de seguridad son competencia de la autoridad política gubernamental, pudiendo radicar esta función en el ministro del ramo — con asesoría de unidades especializadas— o directamente en el Presidente de la República. Sin embargo, existen casos en que la policía tiene un rol preponderante en la definición de estas materias. Tal es el caso de República Dominicana, donde tal función le compete a la Comisión de Implementación y Seguimiento del Plan de Seguridad (en que participa el Jefe de la Policía), junto con el Consejo Superior Policial

Otro indicador considerado es la presencia de equipos técnicos asesores de los encargados del diseño e implementación de políticas. Al respecto, la participación de personal civil especializado en la gestión gubernamental es un elemento importante, pero no usual. En Nicaragua, República Dominicana y El Salvador no se encuentra esta estructura en el organigrama institucional. En tanto, en Uruguay y Brasil hay personal policial activo y retirado en los equipos asesores. Además de estos casos puntuales, en la mayoría de los países se presentan estructuras de asesoría ocupadas principalmente por personal con estrecha vinculación con la jefatura, es decir, de confianza. En este sentido, la expectativa de equipos permanentes, formados y especializados, no se cumple.

Por último, es evidente que el monitoreo y evaluación de las iniciativas que se desarrollan en el ámbito policial debería ser un elemento necesario para

identificar fortalezas, áreas de mejora y desafíos de gestión y acción policial. En la región se observa que la mayoría de países cuenta con una instancia dedicada a la materia, especialmente vinculada con la planificación pero no así en la evaluación. Esta última puede ser desarrollada por comisiones de gobierno, del Legislativo, unidades especializadas destinadas al efecto en el ministerio del ramo, o el Presidente de la República. Hay casos en que el sistema de evaluación está claramente determinado, como ocurre en Colombia donde la policía debe reportar los resultados de la gestión anualmente a un sistema integrado de evaluación (SINERGIA). En Honduras no se evalúan los planes y programas de la policía, dado que estos se elaboran sin marco de referencia, pues el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), que es legalmente el responsable de dar los lineamientos de la política, no mantiene un funcionamiento permanente. Ecuador tampoco cuenta con un órgano especializado que evalúe el accionar institucional. Se podría decir que uno de los principales déficit encontrados es la carencia de evaluaciones públicas sobre las iniciativas policiales desarrolladas en las últimas décadas. Los programas de policía comunitaria, de descentralización/centralización policial, las fuerzas de tarea, entre otros, han pasado en muchos casos como iniciativas cuyos resultados aún son desconocidos.

II. Liderazgo civil democrático

El liderazgo civil es sin duda un elemento central para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de Derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado antiguas y extensas prácticas de utilización política de las fuerzas de orden y seguridad (Cruz, 2005; Saín, 2002; Ungar, 2002). En este proceso se han identificado cuatro variables que

permiten una primera incursión en uno de los temas más importantes y menos estudiados de los procesos de mejora del sector seguridad en América Latina y el Caribe.

Las variables utilizadas para determinar la existencia y grado de liderazgo civil democrático en materia de seguridad son: (i) la presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial; (ii) la presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones; (iii) el nombramiento y funciones de la plana mayor policial; y (iv) el proceso de toma de decisiones al interior de la institución.

II. 1 Mecanismos de control interno y externo

Con respecto a los mecanismos de fiscalización existentes en el sector, el control interno se vincula casi exclusivamente con aspectos de gestión policial. Prácticamente en todos los países se han creado instancias dedicadas a ello donde se abordan aspectos administrativos en materia de regulación y control interno de la policía⁴. Ciertamente la creación de una unidad especial para el control no implica necesariamente que este se realice de forma efectiva, pero evidencia una preocupación institucional por la regulación de posibles acciones indebidas de los miembros de la institución.

El control externo puede ser dividido en tres instancias de acuerdo a su origen: el Ejecutivo, el Legislativo o la sociedad civil. En todos los casos se abocan a la revisión de las instituciones policiales y otras entidades del sector. Una buena parte de los países de América Latina cuenta con unidades de este tipo en el Ejecutivo, las cuales ponen énfasis en aspectos de control de gestión y también en la función propiamente policial. En este

⁴ Así por ejemplo en El Salvador la Inspectoría General de la Policía tiene como misión vigilar y controlar los operativos. De ella dependen, además, el Área de Asuntos Internos (para las faltas disciplinarias), la Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Derechos Humanos. A la Inspectoría se le adiciona el Consejo de Ética Policial, encargado de velar por el cumplimiento del marco legal y las regulaciones internas de la institución en lo que respecta a su funcionamiento

sentido destaca Colombia, donde un completo sistema de control en el Ejecutivo articula distintos organismos, como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Este último se centra principalmente en la evaluación de la gestión policial. También depende del Ejecutivo la Procuraduría de la Nación, que ejerce un control de carácter disciplinario en provecho del buen funcionamiento institucional de la policía y el respeto a los derechos humanos. Por lo general, la coordinación intersectorial aumenta los niveles de control de las políticas debido a la especialidad en áreas diversas.

El control externo ejercido por el Legislativo se hace a través de la promulgación de leyes y, sobre todo en la función fiscalizadora que realiza mediante comisiones parlamentarias permanentes y otras de carácter especial. Lamentablemente, en países como Ecuador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay no se cuenta con comisiones parlamentarias de carácter permanente que aborden la situación de las instituciones policiales y la seguridad pública. Distinta es la situación de la Cámara de Diputados y el Senado de la Provincia de Buenos Aires, México y Chile, entre otros, que tienen la facultad de formular leyes en la materia; en los tres casos mencionados, ambas cámaras tienen designada una comisión que trabaja el tema de seguridad pública de manera explícita.

Pero no sólo el Ejecutivo y el Legislativo tienen capacidad de fiscalización. La sociedad civil tiene una relevancia significativa al ejercer control en los diversos asuntos públicos que la afectan. Múltiples son las organizaciones de la sociedad civil que abordan materias de seguridad pública, y si bien difieren en su carácter institucional y en los aspectos en que focalizan su labor de control, la mayoría busca la consolidación de mecanismos democráticos en las instituciones de seguridad. En general, estas organizaciones corresponden a tres grandes grupos: (i) aquellas de un

marcado carácter académico, como universidades y centros de estudios e investigación; (ii) las organizaciones no gubernamentales, (ONGs), especialmente aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos o temas de derechos ciudadanos; y (iii) las entidades con un interés público, como fundaciones o corporaciones.

La relevancia del control externo radica en el impacto que tiene en el sector seguridad y en sus instituciones, posibilidad que depende de la existencia de mecanismos e instrumentos que permitan auscultar la situación desde diversos frentes. Un ejemplo de la integración de mecanismos de control externo es Brasil, donde la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro puede sancionar aspectos relativos a la seguridad pública y la policía, puede fiscalizar y controlar las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo Estadual y, además, cuenta con una comisión permanente de Seguridad Pública y Asuntos de Policías. En cuanto a la acción de la sociedad civil en la materia, se aprecia un rol activo de parte de diversos centros académicos. Por otra parte, en el campo de las organizaciones no gubernamentales, VIVA RÍO⁵, cumple un rol importante de colaboración y control social sobre las instituciones policiales. Las principales actividades de las organizaciones vinculadas a la sociedad civil en materia de control apuntan al diagnóstico y problematización de materias relacionadas con ese ámbito, además de cumplir con requerimientos ocasionales de parte del Ejecutivo o Legislativo, llegándose a establecer convenios para la formación y profesionalización del personal policial del Estado.

II. 2 Asesoría técnica civil en la toma de decisiones

Una segunda variable utilizada para caracterizar el liderazgo civil democrático es la presencia o ausencia de asesoría civil. En este punto se

⁵ Para mayor información ver www.vivario.org

verifica una brecha entre el Ejecutivo y el Legislativo, en desmedro de este último en cuanto a la existencia de equipos de asesores especializados en seguridad pública que colaboren en la toma de decisiones o en la formulación de proyectos de ley. Barbados, Belice, Bolivia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana cuentan con expertos que apoyan la gestión legislativa, mientras el resto de los países sólo disponen de asesorías en situaciones específicas y de acuerdo con la coyuntura.

La situación difiere bastante a la hora de indagar en el Poder Ejecutivo, ya que diversos gobiernos de la región cuentan con asesores en el tema pero cabe destacar que en todos los casos son especialistas de limitada permanencia en la estructura gubernamental. Entre los países en que el Poder Ejecutivo es asesorado tanto por personal civil como por miembros de la policía y algunos ex funcionarios de la institución se encuentra Ecuador.

II.3 Nombramiento y funciones de la plana mayor policial

La tercera variable que da cuenta del liderazgo civil en el sector seguridad dice relación con el nombramiento de la jefatura superior policial y de su plana mayor. De acuerdo con la Constitución y las leyes de los diversos países estudiados, el Presidente de la República —o el gobernador del estado o provincia, en el caso de los países federados— es la máxima autoridad y responsable de la seguridad pública. De este modo, le corresponde como una facultad exclusiva el nombramiento de la máxima autoridad de la institución policial, lo que no obsta para que, en algunos casos, pida consulta al ministro o secretario responsable para respaldar la decisión. Así, el nombramiento depende de la confianza que la autoridad civil deposite en quien ejerce el cargo. La única salvedad dentro de la región la presenta Uruguay, en donde es el propio ministro del Interior quien define y nombra al director de la Policía Nacional.

De igual forma, tanto la remoción como la duración del cargo en el nivel regional difieren caso a caso. En cuanto a la remoción, ella depende de la confianza que el Presidente de la República o la autoridad estadual tenga en la autoridad policial. Algunos países señalan de manera expresa las causales de remoción de la autoridad policial máxima, lo que apunta a la transparencia y limita la politización del cargo. Definiciones de este tipo se aplican en países como Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana⁶. En lo que respecta a la duración en el cargo, la situación es muy disímil, debido a que responde únicamente a la definición que el marco legal estipula, además de que puede verse interrumpida por la discrecionalidad que está en manos de la primera autoridad del país, basada en la evaluación de la labor desempeñada. Sin embargo, es posible identificar dos claras tendencias en materia de duración en los cargos: la que define plazos para el desempeño de la máxima autoridad policial —que oscilan principalmente entre dos y cuatro años—, y aquella en que prima el carácter discrecional del nombramiento y, por ende, no hay definición respecto al tiempo de duración de la gestión.

La tendencia regional con respecto a los ascensos y bajas de la plana mayor de las instituciones policiales es ponerlos en manos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quien toma la decisión en el nombramiento del alto mando policial es el Presidente de la República o la autoridad política responsable de la seguridad pública, según sea el caso.

⁶ En Chile, el General Director de Carabineros es nombrado por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, pero sólo puede llamar a retiro al General Director con decreto fundado informado a la Cámara de Diputados y al Senado.

II.4 Proceso de toma de decisiones al interior de la institución

El ejercicio de la función policial requiere de condiciones diversas para enfrentar las tareas de las cuales los servicios respectivos son responsables. Más aún, las condiciones que requiere el logro de los objetivos policiales propuestos pueden variar en el tiempo, situación que evidencia la necesidad de una adecuación y reorientación institucional. Esto ocurre especialmente en materia de orden público, prevención y control del delito. Así, las instituciones policiales pueden tener mayor o menor autonomía para la toma de decisiones en materias operativas y logísticas, lo que dependerá del marco legal establecido, así como de las autoridades políticas superiores. En este sentido, es posible diferenciar una serie de ámbitos de decisión que, por su importancia estratégica, permiten indagar en el grado de autonomía de las policías y su articulación con el poder civil en materia de seguridad pública. Las diferencias son muy significativas y responden a la particularidad política, institucional y cultural de los países en estudio.

En cuanto a la toma de decisiones, los principales actores son la autoridad civil del sector y de la policía misma. Según sean las diversas áreas de competencia, cada área institucional adquiere relevancia a la hora de definir aspectos de gestión, funciones, infraestructura y orgánica institucional, entre otros. La información disponible muestra que en el ámbito de la distribución territorial de la dotación y los ascensos o bajas, existe una mayor articulación entre el poder civil y la institución policial. Por otro lado, en materia de doctrina y formación del personal la tendencia es más bien de autonomía de la policía.

Sin duda, parte importante de la consolidación de una estructura eficiente en las tareas que son su responsabilidad principal es la necesaria autonomía profesional. Es decir, el reconocimiento que en materias de acción policial son las estructuras institucionales las encargadas de tomar decisión. Sin embargo, se reconoce cada vez más en la literatura

internacional los beneficios de una adecuada articulación con la experiencia extra-institucional en el diseño de currículos de formación.

III. Reformas y modernización

En materia policial, desde la década de los noventa, los diferentes países de la región han experimentado una serie de reformas en aspectos centrales de su constitución, con el propósito de reorientar la labor policial de acuerdo con el nuevo contexto sociopolítico. Así, las distintas instituciones policiales existentes en América Latina y el Caribe han debido crear o transformar la institucionalidad policial alejándose de la doctrina de seguridad nacional, que dominó durante la década de los setenta y ochenta (Rico y Chinchilla, 2003). Por lo anterior, las reformas y procesos de modernización⁷ impulsados en diversos países han buscado principalmente apartarse de prácticas represivas que tuvieron las policías y así lograr un giro en la percepción que la ciudadanía tiene de la institución (UNGAR, 2002). En este sentido, el proceso reformista ha intentado devolver o instalar la confianza en las policías, legitimar su acción y mejorar su imagen pública. A tal fin, a través de diversas medidas han sentado las bases para avanzar en la construcción de una policía moderna, transparente, eficaz y eficiente, donde prime la protección al ciudadano y se garantice el respeto a las libertades individuales.

En este escenario, las reformas que se han desarrollado en la mayoría de los países cubren un amplio abanico de ámbitos, como el rol constitucional de las policías, su estructura, carta orgánica, formación del personal, dependencia y escalafón (Dammert y Bailey, 2005). Todas las iniciativas reformadoras colaboran al fortalecimiento y consolidación del

⁷ Este proceso es definido como el conjunto de iniciativas de carácter operativo que contemple modernización institucional, cambios en modelos de gestión, incorporación de tecnología, compra de equipamientos, cambios en la pirámide institucional y cambios en los años de formación ocurridos en las últimas dos décadas en la región.

sistema democrático, reconociendo el carácter civil, apolítico y profesional de las instituciones policiales (Saín, 2002; Frühling y Candina, 2001).

Dada la particularidad de cada proceso nacional, es difícil establecer grandes líneas generales en las reformas de las policías, aunque se pueden observar tendencias a nivel subregional. Por ejemplo, las reformas en las policías centroamericanas se caracterizaron por realizar los cambios en un escenario de instauración del sector seguridad luego de la firma de los tratados de paz, por lo cual el desarrollo de las medidas se inserta en una línea de trabajo planificada a largo plazo, donde el objetivo central apunta a la constitución de nuevas estructuras y renovados cuerpos policiales. Lo anterior se liga a la necesidad de sustraer a la policía del ámbito de influencia de las FF.AA., con las cuales existía una relación de fuerte dependencia. A ello debe sumarse la cooperación internacional que tuvieron algunos países, como Guatemala y Nicaragua, en materia de planificación, logística y apoyo financiero, lo que les permitió llevar adelante el proceso de reingeniería del sector. Las reformas propuestas responden más bien a aspectos particulares, estando ausente en este proceso una mirada integral al sistema policial. Este déficit obedece a diversos factores, como procesos electorarios, rencillas políticas y la misma realidad delictual, que obligaron a introducir reformas específicas que dieran respuesta y resultados rápidos en estas materias. Esta forma y celeridad en el proceso de reformas no resta importancia ni impacto a las medidas impulsadas, sino que enfatiza la falta de planificación para realizarlas.

En general, estas reformas han sido impulsadas desde el poder político y en algunos casos en colaboración con las policías y la sociedad civil. Esto último se puede verificar en algunos países centroamericanos y del Caribe (Nicaragua, Panamá, República Dominicana), ya que en el marco de los tratados de paz se realizaron procesos de reformas con una convocatoria ampliada. La excepción a estas iniciativas de origen político es el caso

boliviano, donde fue la misma Policía Nacional la que promovió la reforma implementada a su carta orgánica. Similar ha sido el proceso adoptado en el área de formación, dado que los ministerios de los que dependen las policías han sido los impulsores de las medidas en esta área. Escapan a esta generalidad el caso ecuatoriano, donde es la Policía Nacional la que ha impulsado la reforma. En México por su parte los encargados de la Secretaría de Seguridad Pública han puesto especial énfasis en estos procesos contando con un cuerpo de impulsores principalmente civiles.

También cabe señalar como detonante del proceso de reformas el estallido de escándalos de gran magnitud, ligados a problemas de corrupción y/o violación a los derechos humanos, que pusieron el tema en la agenda pública y obligaron a realizar cambios. Un claro ejemplo de esta situación fue el proceso acaecido a mediados de la década de los noventa en la provincia de Buenos Aires, donde ocurrió el atentado al edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina y el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas. En ambos casos hubo participación de miembros de la policía bonaerense, lo que expuso la necesidad de impulsar severas reformas en la provincia, las que culminaron en 1998 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la disolución de la policía existente y la creación de cuatro cuerpos policiales.

Cabe señalar que el proceso general de reformas en las instituciones policiales ha tenido en algunos países actores relevantes que se han opuesto a las nuevas medidas y han ejercido presión sobre las autoridades competentes (Rico y Chinchilla, 2003). Situaciones de este tipo han variado en intensidad y temporalidad, siendo la presión de grupos del personal policial por un aumento en sus salarios un elemento común a los procesos donde ha habido oposición a la aprobación de ciertas reformas. También otros actores relevantes en el escenario político-institucional del sector han tomado posturas contrarias a la aprobación de las reformas. Al respecto se puede mencionar lo acontecido durante el proceso de reformas

en la Policía Nacional Civil de El Salvador, donde hubo oposición de parte de los militares. Este sector resistió el traslado de las funciones policiales —tradicionalmente a su cargo— al control civil bajo un ministerio, tal como se derivaba del acuerdo de paz y de la reforma constitucional originada por este.

Un caso de oposición a las reformas por parte de personeros políticos ocurrió en Uruguay, pues durante el año 2006 legisladores del bloque opositor al gobierno interpelaron al Ministro, presionando por algunos cambios en las medidas relativas a las políticas, estrategias criminales y de seguridad vinculadas a niños y jóvenes infractores de ley. Como muestra de la presión que han ejercido, a fines de 2006 este grupo de parlamentarios convocó al Ministro en más de doce ocasiones al Parlamento —incluida su censura y pedido de remoción—, sin haber conseguido modificaciones en sus peticiones.

Refiriéndose al tipo de reformas implementadas, se puede apreciar en la región que los procesos respectivos se han centrado en la modificación de la estructura y carta orgánica de las instituciones policiales, así como en los procesos de formación del personal policial. Estas son señales de las prioridades que han adoptado las instituciones policiales desde la vuelta a la democracia, la firma de tratados de paz o sus hitos históricos en el tema. Muestran así la necesidad de modificar su ley orgánica en el sentido de definir su carácter civil, apolítico y no deliberante, así como el establecimiento o reestructuración de las bases de su funcionamiento y organización.

En tanto, el interés por las áreas de formación da cuenta de una preocupación por el nivel de profesionalización de los cuerpos policiales, caracterizada por la creación o reestructuración de los institutos de formación y cambios en los contenidos impartidos. Junto a la preocupación por la adquisición de habilidades y conocimientos propios de la función policial, se han incorporado áreas relativas al respeto de los

derechos humanos y al Estado de derecho. Deben destacarse también los esfuerzos realizados por impulsar el trabajo comunitario a través de policías de proximidad, reforzando el área de prevención y trabajo con la comunidad y buscando establecer un rol cercano a la ciudadanía que le permita generar lazos de confianza con la institución.

La estructura orgánica es otra área que ha experimentado un importante número de reformas en las últimas dos décadas. Los objetivos son modernizar la organización interna de la policía, creando, fusionando o reacomodando direcciones o unidades, de manera acorde con los objetivos y desafíos planteados por la institución y al nuevo escenario social y político. En relación con lo anterior, se han implementado cambios en el escalafón, a veces motivados por la búsqueda de una mayor horizontalidad al interior de las estructuras policiales. Los actores involucrados en la elaboración de este tipo de reformas son los mismos que los señalados en los casos anteriores, resaltando el proceso jamaicano, donde la Constabulary Force fue la impulsora de las medidas.

En cuanto a las reformas a la función de las policías definida constitucionalmente, los principales cambios se registraron en la subregión centroamericana, donde El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá modificaron su rol, apuntando a la ya comentada finalidad de sustraer a la policía del ámbito de las FF.AA. y, junto con ello, redefinir su papel en el nuevo marco institucional de los países. Para ello subrayan el carácter civil, profesional y apolítico de las instituciones policiales, lo que constituye un punto de inflexión en relación con los anteriores cuerpos de seguridad, que no aseguraban un comportamiento de estricto apego a la Constitución Política ni a la autoridad civil, en el caso que correspondiese.

IV. A modo de conclusión

Un análisis panorámico de la institucionalidad de la seguridad pública en América Latina y el Caribe muestra gran dinamismo en las reformas legales en la última década. En general, dichas reformas han tendido a regular su dependencia, escalafón, y estructura orgánica. Se mantiene el carácter militarizado de las mismas y una definición de funciones que tiende a ser amplia, más que focalizada o limitada. Se advierte asimismo, áreas de acción conjunta con las FF.AA. en lo concerniente a narcotráfico y orden público. Situación que se ha visto incrementada en los últimos años debido al aumento del accionar del crimen organizado en países como México y Brasil (Dammert y Bailey, 2007, 2005).

Existen también mecanismos internos de control y *accountability* pero bajos niveles de control externo a la función policial. Es evidente que la sola existencia de estas instancias no asegura la realización de los procesos de vigilancia interna por lo que se requieren de estudios más detallados que permitan afirmar su eficacia⁸. Por su parte, el poder legislativo tiene muy bajos niveles de intervención y fiscalización en el campo de la seguridad pública en la mayoría de los países. Una de las áreas donde más se muestra la autonomía policial es en los temas relativos a presupuesto, funciones operativas, adquisiciones, elaboración de la doctrina institucional, gestión de recursos humanos y ascensos y bajas que dependen de las propias policías en la mayor parte de los casos. De hecho, los presupuestos son elaborados y propuestos por las propias policías, sin existir mecanismos intermedios a nivel ministerial de definición de objetivos y control de metas presupuestarias.

⁸ Un estudio comparado realizado en la materia es Varenik (2005).

De esta forma se plantean algunos desafíos centrales que debieran ser enfrentados en el corto plazo para lograr un necesario y significativo avance en el Estado de Derecho en la región así como niveles de eficiencia y efectividad mayores en las tareas de prevención y control del delito.

Sistemas de evaluación y control

Si la profesionalización y el *accountability* son metas permanentes para las instituciones policiales modernas y democráticas, se deben adecuar los criterios de evaluación del desempeño individual en dicha dirección, teniendo como medida la calidad del servicio entregado a la comunidad y la adecuación a la normativa vigente, con el fin de mejorar el prestigio institucional y la confianza pública. En materia de gestión, es necesario redefinir criterios e indicadores de gestión que permitan evaluar resultados, efectividad e impacto en la seguridad pública. En cuanto a los sistemas de control, se requiere establecer con mayor claridad los tipos penales que cubren los actos en que las policías abusan de su poder y vulneran derechos fundamentales de las personas. Hoy en día, muchos países de la región sólo cuentan con las normas contenidas en el código de Justicia Militar, que por su redacción son de difícil prueba. También el Estado tendría que pensar en proponer mecanismos para regular la posibilidad de reparación en los casos en que se pruebe la violencia innecesaria por parte de los agentes policiales, y el daño ocasionado a los particulares con ocasión del cumplimiento de sus funciones.

Equipos civiles de asesores

La temática del sector seguridad debe ser analizada y desarrollada desde el mundo civil, particularmente desde las universidades y los centros de investigación. La limitada experticia civil sobre la situación apoya al mantenimiento de un circuito donde el debate del sector queda en manos de los miembros de las FF.AA., policiales o en los servicios de inteligencia.

En este sentido, se requiere institucionalizar la presencia de equipos de asesores civiles al interior de los ministerios, con carácter permanente que aporten a la constitución de un conocimiento aplicado en la materia.

Diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas

Al realizar un análisis por área se muestra que las policías pueden tener altos niveles de autonomía, situación que da pie a la prioridad que debe darse al diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas. Los mismos deberían estar vinculados no sólo con la revisión de los gastos e inversiones realizados, sino también con la efectividad de las iniciativas desarrolladas. El involucramiento de la sociedad civil es clave para afianzar estos sistemas de rendición de cuentas públicas, reconociendo la necesidad de críticas constructivas y de miradas que permitan avanzar en una agenda conjunta de trabajo.

Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo del Poder Legislativo

La consolidación de equipos de apoyo legislativo, el establecimiento de comisiones específicas para el sector seguridad y el aumento de atribuciones de los Parlamentos para el monitoreo de las acciones y decisiones deben ser prioridades en la agenda. La contratación de personal especializado en la temática para conformar equipos de expertos que asesoren a los diversos parlamentos de la región es un primer paso muy relevante. Sin duda, el poder Legislativo debe asumir mayor protagonismo, utilizando las atribuciones ya existentes y así aumentar los mecanismos de balances necesarios para el funcionamiento del estado de derecho.

Referencias

- Carrillo-Flórez, F. (2007) “Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso”. *Pensamiento Iberoamericano*.
www.pensamientoiberoamericano.org
- Cruz, J. M. (2005) “Violence, Citizen Insecurity and Elite Maneuvering: Dynamics of Police Reform in El Salvador”. En: Bailey, J. y Dammert, L. (edit.). *Public Security and Police Reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press.
- Dammert, L. (2005). “Reforma Policial en América Latina”, Revista Quórum. Universidad de Alcalá, España.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2007) ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? *Foreign Affairs En Español*, Abril-Junio 2007.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- FLACSO CHILE (2007) Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. FLACSO. www.flacso.cl
- Frühling, H. y A. Candina. (2001) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago: CED
- Ungar, M. (2002). *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Rico, J. M. y L. Chinchilla (2003) *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Siglo XXI. México.
- Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Varenik. R. (2005) Accountability. Sistema de rendición de cuentas policiales. Insyde, México.