BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

¿Cuál es la salida?

La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana

Erik Alda y Gustavo Beliz
Editores

6

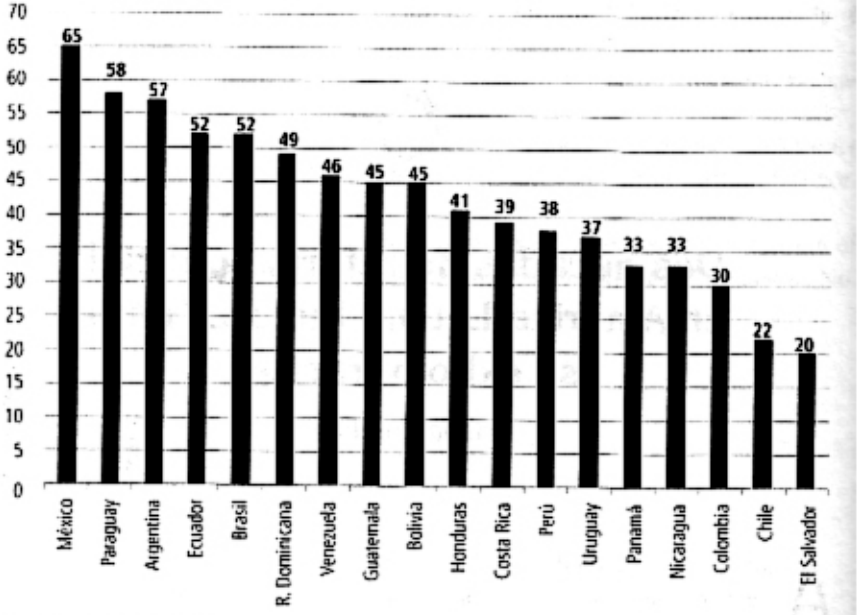
Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito o fracaso

Hugo Frühling

A partir de la década de los años noventa, se han multiplicado los esfuerzos por reformar a las policías de la región de América Latina y el Caribe. El punto de partida de esta iniciativa fue la firma de los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban. En ambos casos, los acuerdos 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 forma 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 después de la invasión estadounidense de 1989.

Los intentos de cambio policial se extendieron al resto de la región. Sus características se vieron altamente influenciadas por el impacto del proceso democratizador que comienza en esos años y el profundo desprestigio profesional que afectaba a un número importante de las policías existentes. A 20 años de iniciado el cambio, siguen planteándose muchos interrogantes respecto de sus resultados. Mientras que algunas policías lograron mejorar sustantivamente su imagen y se reinsertaron 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 De hecho, resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina, revelan 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. Las cifras del Latinobarómetro

GRÁFICO 6.1. Probabilidad de sobornar a un policía, América Latina, 2004 *(En porcentaje)*



Fuente: Latinobarómetro, 2004.
Nota: Respuestas a la pregunta: "Imagine que un amigo suyo extranjero le preguntara qué probabilidad hay a (en este país) de poder sobornar a policías para evitar una detención, ¿qué le diría usted? Se presenta la sum respuestas "muchas probabilidades" y "bastantes probabilidades".

en 2004, que reproducimos en el gráfico 6.1, 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. El porcentaje inferior de apoyo para esta afirmación se da en Chile (22%) y en El Salvador (20%).

A pesar de estas cifras, no cabe duda de que se han producido avances de carácter democrático en las policías si se compara la situación actual con la anterior. 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 es 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 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) y que prevalece la corrupción interna 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). De igual manera, en Brasil la reforma policial sigue ocupando un lugar visible en la agenda 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 cesar a policías sospechosos de corrupción. Se ha invertido un esfuerzo importante en la creación de nuevas academias policiales con fuerte participación de docentes civiles, así como a la puesta en práctica de programas de policía comunitaria destinados a mejorar las relaciones con el público y a mejorar el servicio policial. En la parte final de este capítulo se examinarán con mayor atención precisamente estos esfuerzos por ejecutar programas de policía comunitaria.

Los resultados de nuevas investigaciones sobre la policía en América Latina serán útiles para analizar la dirección que 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 específicos de transformación, 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

Tres factores condicionan las características y contenidos de los intentos por reformar a las policías a los que hace referencia este capítulo. En primer lugar, el proceso de democratización que comienza durante la década de los años ochenta en América del Sur y que durante los noventa se extiende a muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación de las policías latinoamericanas. La instalación de nuevos regímenes democráticos durante las décadas 1980 y 1990 permitió expresar críticas frente a los abusos policiales que se habían extendido con fuerza entre los regímenes autoritarios que habían reemplazado. Por ejemplo, un análisis sobre el uso de la violencia por parte de la policía civil, según las denuncias presentadas a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Civil de Bahía, Brasil, arroja resultados extremadamente preocupantes: de un total de 1.140 denuncias dirigidas en contra de dicha policía durante el período 1993–1997, el 24,1% se refería a tortura, el 5,6% a golpes efectuados a los ciudadanos, el 2,8% a homicidios, y el 6,8% a amenazas de muerte, todo lo cual sumaba un 40% de las denuncias. Un porcentaje absolutamente mayoritario de estas denuncias fue archivado o dio 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 también la falta de efectividad del control administrativo interno de la conducta policial.

La policía del estado de São 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; 368 en 1996 y 405 en 1997[1].

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 de la policía, se inició 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 Ministro de Defensa 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 de un nuevo Jefe de la Policía Nacional de Colombia en 1994, quien obtuvo facultades del Congreso para dar de baja a aquellos funcionarios sobre los que existían fundadas sospechas que habían incurrido en hechos de corrupción. Alrededor de 7.000 fueron despedidos. A diferencia de otros procesos de purga, estos se percibieron como creíbles y se aplicaron a oficiales además de a subordinados.

Un segundo factor que influye en la búsqueda de trasformaciones 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 también elevados niveles de victimización por otros delitos. Por ejemplo, un 30,3% de los encuestados en un sondeo nacional urbano de victimización realizado 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, Dammert y Malone (2002) argumentan que la desconfianza en la policía es uno de los factores que explica la sensación de inseguridad prevaleciente.

Un tercer 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

[1] http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Tabelas.htm

Pereira, 1999). Se delegan funciones hacia los gobiernos regionales y locales con el objeto de reducir costos, acercar los servicios públicos al ciudadano y reducir el tamaño de los organismos que proporcionan dichos servicios (Bresser Pereira, 1999). Frente a estos cambios institucionales se hacen patentes las graves deficiencias que afectan a la policía (De Mesquita Neto y Affonso, 1998).

La descentralización y la reforma del Estado tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce a que, en la práctica, surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana, en ocasiones en competencia 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, en alguna medida, son alternativos a la vigilancia policial (Sandoval, 2001). Se crean guardias municipales en ciudades de Brasil, Ecuador y Guatemala. Todo ello motiva a la policía a prestar mayor atención a las autoridades y realidades locales que, en ocasiones, participan en el financiamiento policial.

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

Naturalmente, las reformas policiales abarcan muy distintos aspectos y para su análisis es necesario establecer los objetivos respecto a los que deseamos contrastar los resultados obtenidos (Dammert y Bailey, 2005). En términos generales, el interés es analizar si las reformas llevadas a cabo en los diferentes países de la región han logrado producir una acción policial más democrática. ¿A qué se hace referencia al hablar de un accionar policial más democrático? En términos puramente ideales, existen tres criterios al definir el concepto de "policía democrática". Primero, el personal policial debería representar a la diversidad social a la que sirve. Segundo, la policía debe responder a las necesidades y expectativas públicas, en la medida en que estas no contradigan a la ley. Finalmente, debe rendir cuentas legal, política y económicamente, por sus acciones a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes (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 áreas, diversas pero relacionadas. Debe observar el apoyo a las reformas entre los actores políticos y, en especial, en el gobierno, y prestar atención a las características propias de la policía a reformar y al contexto social en el que esta se desenvuelve. El Cuadro 6.1 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 que se esperan caso de que existan ciertos factores facilitadores. Las características de 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 lo que sería razonable esperar como consecuencia de que los factores facilitadores existan. El cuadro se refiere a los factores condicionantes que facilitan el proceso reformador. La primera columna indica aquellos elementos que facilitan el tránsito hacia policías democráticas, mientras que la segunda muestra el tipo de políticas y medidas esperables como consecuencia de la presencia de estos elementos.

CUADRO 6.1. Condiciones ideales para el éxito del proceso de reforma policial

CONDICIONES QUE FACILITAN LA 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 apoyo amplio y sostenido.
3. Los valores democráticos permean al proceso de reforma.	3. La nueva misión y objetivos de la policía están claros para el gobierno y los altos mandos policiales.
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 previamente establecidos.
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 dispuesto hacia el cambio y motivado 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.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1. Condiciones ideales para el éxito del proceso de reforma policial (continuación)

CONDICIONES QUE FACILITAN LA REFORMA	RESULTADOS: POLÍTICAS Y MEDIDAS
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 un estado de derecho que funciona plenamente.	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 cual 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 mencionadas indican una situación ideal que rara vez existe en la realidad. Cuanto mayor es la presencia de las características indicadas, 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 aludidas 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 cual se refiere 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 policía que cumplen funciones diferenciadas en un mismo territorio, cómo coordinan sus actividades y a qué organismos de gobierno responden. Algunas preguntas que deben realizarse al aludir a las características del gobierno de la seguridad públicas son: ¿Existe una política pública dirigida a reformar la policía? ¿Es esta 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?

sobre la policía, puede 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 la Constitución de 1991 otorgara a los alcaldes funciones en el ámbito de seguridad. 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 municipal de Antanas Mockus (1995-1997) se creó una oficina asesora del alcalde a cargo de las políticas referidas a seguridad ciudadana. Se creó asimismo 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 incrementó en más del 500%, y los decomisos de armas de fuego se triplicaron (Llorente y Rivas, 2004). También hubo una reducción apreciable del tiempo de respuesta de la policía a las llamadas de la ciudadanía de 20 a 5 minutos (Acero Velásquez, 2003). En Ruiz Vásquez et al. (2005), los autores argumentan que si bien se plantean dudas respecto del progreso real alcanzado por la policía, pocas dudas existen acerca de la mejoría tan importante que experimentó la situación en Bogotá.

Casos como el de Bogotá pueden no ser únicos en el contexto de la región, aunque 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 asumió las posiciones de más alta importancia en el Ministerio del Interior de ese país. Entre 2001 y 2003 se creó una Comisión de Reestructuración de la Policía cuyos miembros incluían a funcionarios de alto rango ministerial, generales, y 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 policial (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.

Algunas condiciones para el éxito de la reforma aparecen vinculadas a las características de la policía como tal. En definitiva, lo que interesa aquí es si la institución policial está comprometida con los cambios democráticos y si existe un núcleo de oficiales motivado y dispuesto a encabezar los cambios. Todo proceso que se presente como una intervención externa en las funciones de la policía y que no encuentre apoyo al interior de la institución enfrentará una fuerte resistencia que dificultará seriamente sus posibilidades de éxito. Es necesario mencionar también que la posibilidad de realizar la reforma depende al menos en parte de la capacidad profesional de la policía. Mientras mayor sea esta mejores serán las condiciones para la transformación institucional.

El contexto social puede actuar como facilitador o representar un fuerte obstáculo en el proceso de reforma policial. Es imposible olvidarse del contexto para cualquier coalición reformadora, ya esté integrada por organizaciones políticas, por liderazgos nacionales, o por organismos internacionales en asociación con organismos de cooperación internacional de gobiernos extranjeros. El contexto social en el que 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 violencia, de elementos criminales y de tráfico de drogas. Esto se demuestra en situaciones como la implementación de programas de policía comunitaria en las favelas de Rio de Janeiro, donde el acercamiento a la comunidad por parte de la policía se ve dificultado por la necesidad paralela de ejecutar operaciones represivas con el propósito de detener a los líderes del tráfico de drogas en las favelas (Husain, 2005). La aceptación social y masiva de la corrupción y la violencia ciertamente limitan cualquier esfuerzo por introducir criterios de probidad en la policía.

Es también probablemente 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 suele atentar 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 presencia de altos niveles de pobreza y desigualdad puede llevar al autoritarismo y militarismo en las tácticas policiales, a un servicio policial desigual hacia diferentes comunidades y, en ocasiones, a una insuficiente supervisión sobre la policía. Todas esas circunstancias van en contra de los esfuerzos reformadores.

Es importante tener en cuenta que el peso de las condiciones 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. Según el informe "Programa de modernización y desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana" (octubre de 2006), carente en recursos materiales y operando en una sociedad donde se denuncian niveles de corrupción significativos en el sector público, ésta ha mejorado su capacidad profesional y desarrollado un fuerte compromiso hacia la comunidad.

Consecuencias del proceso de reforma policial

El objetivo de la reforma de la policía que interesa en este capítulo es su transformación en un sentido más democrático. Si bien la reforma se dirige principalmente a la policía como institución, el proceso debe alcanzar también al gobierno de la seguridad pública y tener efectos sobre el contexto social al más breve plazo. En la tabla siguiente, se muestran ejemplos de algunos objetivos que es necesario alcanzar como resultado del proceso de reforma.

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. Son siete los temas esenciales referentes a la policía como institución. El primero de estos temas es el carácter especializado de la policía, que alude a la independencia de la misma 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, y utilizar técnicas y perseguir objetivos claramente distintos a estos últimos. El segundo tema se refiere a los valores básicos que persigue aplicar la institución. Esto significa que la policía debe promover el cumplimiento de las leyes, usar el mínimo de fuerza necesaria y establecer relaciones cercanas con la comunidad. En tercer lugar están las características del personal policial, 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. El cuarto tema esencial se refiere a las características del 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. En quinto lugar está la estructura de mando y el estilo de gestión de la policía, puesto que estos reflejan el respeto a los derechos humanos, tanto de los propios policías como del público. El sexto tema es la correspondencia

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 y los frecuentes cambios de ministros que siguieron, privaron de continuidad y dinamismo a lo que parecía un serio y esperanzador esfuerzo de reforma.

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 Rio Grande do Norte sólo deben cursar materias durante 3.000 horas para finalizar sus estudios (Beato, Rabelo y Oliveira Júnior, 2005). También existen disparidades en cuanto a sus salarios. São Paulo, el estado con niveles de costo de vida superiores, tiende a pagar salarios relativamente bajos a sus policías.

La opinión pública demuestra gran desconfianza hacia 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 piensa 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 niveles relativamente altos de apoyo público. De todas las instituciones mencionadas en la encuesta, Carabineros está en el tercer lugar 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. 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 voluntaria-

CUADRO 6.2. Objetivos a alcanzar mediante el proceso de reforma policial

CONSECUENCIAS DE LA REFORMA (INSTITUCIONES Y CONTEXTO SOCIAL)	RESULTADOS: POLITICAS Y MEDIDAS
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 la policía 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.	1. Las políticas policiales aseguran la autonomía de la policía respecto a las Fuerzas Armadas en todos los aspectos que son relevantes.
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 y 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 educativa 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.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.2. Objetivos a alcanzar mediante el proceso de reforma policial
(continuación)

CONSECUENCIAS DE LA REFORMA (INSTITUCIONES Y CONTEXTO SOCIAL)	RESULTADOS: POLITICAS Y MEDIDAS
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 a llevarse a cabo 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 a 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 incrementado.	3. El nivel de confianza pública se ha incrementado sobre la base de una investigación severa de situaciones de corrupción, la ejecución de programas de acercamiento a la población mediante consultas y cooperación entre la policía y la población.

mente con la policía. El único indicador que tenemos a ese respecto proveniente de la encuesta nacional de victimización que 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[7]. 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 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 Buenos Aires lo hizo un 0%.

Parte de la explicación por el diferente porcentaje de denuncia de delitos en Chile y 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 un funcionario público les pidió o exigió el pago de un soborno a ellos o a algún miembro de su hogar. En un 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el estudio realizado en Buenos Aires durante 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 era un policía.

Cuanto mayor es el compromiso del mando policial con el proceso de reforma, mayores serán las posibilidades de que esta se concrete. Sin embargo, los procesos de reforma policial profunda que abarcan aspectos de gestión, de cultura organizativa, de sistema de formación, de control de la mala conducta policial y de los programas de relación con la comunidad, son más fáciles 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 a las demandas

[7] Argentina (www.polcrim.jus.gov.ar)

entre los procedimientos adoptados por la policía y los valores democráticos. Y finalmente, el séptimo es la existencia de un sistema de rendición de cuentas interno y externo en funcionamiento, cuyo cometido es supervisar las prácticas policiales (Lindholt, 2003).

EL IMPACTO DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y EL CONTEXTO SOCIAL EN LOS PROCESOS DE REFORMA POLICIAL RECIENTES

En América Latina, en años recientes, es posible encontrar variados ejemplos que demuestran que los tres factores mencionados afectan las características de la reforma policial, en algunos casos posibilitando su éxito y en otros conduciéndolas a su suspensión, a demoras temporales o definitivas. Naturalmente, la realidad de las diferentes policías es muy diferente. Más allá de compartir algunas características comunes como su participación o apoyo a regímenes antidemocráticos en el pasado y la excesiva centralización del proceso de decisiones en 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. Los hechos demuestran a su vez que situaciones que parecían muy adversas han podido enfrentarse con éxito merced a la existencia de un liderazgo policial y civil en sintonía, capaces de poner en práctica políticas coherentes.

La existencia de un gobierno de la seguridad pública adecuado 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 la dificultad de transformar completamente a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en el período entre 1995 y 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 sus efectos. Pero lo cierto es que los cambios sucesivos terminaron por derrumbar toda semblanza de una política coherente capaz de producir cambios internos en la policía.

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 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, sobre la base de 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 a 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 la 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 con la posibilidad de detectar oportunamente las deficiencias en el accionar policial. Sólo muy recientemente se 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 limitada. Como resultado de tal situación, la intervención ministerial se da en la mayoría de los países de manera intermitente y normalmente temporal, lo cual 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 se suelen resolver 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

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 teórica 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 esa es una preocupación central para los policías, lo que representa otro elemento que incide en su falta de motivación y entusiasmo por los cambios institucionales. Uildriks y Tello (2006) 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 les afectan. 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 obstáculo de las reformas

La evidencia 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 graves 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 20.000 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. Acero Velásquez (2003), 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 los policías que previamente patrullaban las vías públicas se limitaban

luego a reaccionar frente a denuncias relativas a tráfico de estupefacientes, en lugar de asumir acciones preventivas.

En el mismo sentido, programas de acercamiento de la policía a la comunidad enfrentan serios problemas cuando se realizan en áreas de alta presencia de grupos criminales. En 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).

LAS 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 investigara las infracciones legales cometidas por policías. Asimismo, la Academia de la Policía, encargada del reclutamiento y formación de policías, fue separada de la policía a fin de preservar su independencia académica. (Neild, 2002; Costa, 1999). En 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 esta perdió 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. 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, 2004a).

Hasta ahora esos esfuerzos han sido válidos 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, Rio de Janeiro, en 1994. Aunque su duración fue breve, muchas otras ciudades de Brasil (Muniz et al., 1997) hicieron intentos parecidos. 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. 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 se examinan brevemente dos de los muchos proyectos que se han implementado, para finalmente resumir conclusiones generalizables a toda la región.

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 bien acogida desde el nivel central, como un plan piloto "experimental".

Para la puesta en marcha del modelo, la dirección de la Policía Comunitaria, llevó a cabo un proceso estricto de selección de 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 originalmente a 31 oficiales 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 estos, 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, en 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, Manrique y Correal, 2005).

La experiencia de São Paulo en Brasil

De 1980 a 1990, el Estado de São 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 De Mesquita Neto (2004), el número de muertes provocadas por homicidios o lesiones intencionales subió de 3.452 en 1980 a 12.350 en 1996, por lo que la tasa de homicidios alcanzó los 36,20 por 100.000 habitantes.

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

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

- Transformar la policía militar en una organización abierta a la consulta y colaboración con la comunidad.
- Mejorar la eficiencia y efectividad del servicio policial, respetando los derechos ciudadanos y el estado de derecho.
- Mejorar la seguridad pública mediante la reducción de los niveles de la delincuencia, del desorden y de la inseguridad.

En São 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.

En esta Comisión se discutió un diagnóstico de los problemas de seguridad que enfrentaba la población, y se decidieron prioridades y soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía, 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 policial; mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía; integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valoración 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[3]. 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 São Paulo contó, desde 1998, con cooperación técnica internacional como una forma de perfeccionar el modelo. Por esta razón se invitó a expertos de Estados Unidos, 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 São 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).

---

[3] La policía militar se organiza en comandos, batallones y compañías. Estas últimas corresponden a la más pequeña de las unidades de mando de la policía, son comandadas por un capitán y tienen entre 100 y 300 integrantes.

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

- Asistencia a las víctimas de delitos
- Orientación jurídica
- Educación en drogas y violencia dirigidos a establecimientos escolares
- Asistencia social
- Ayuda a madres
- Fortalecimiento de la ciudadanía en jóvenes

Para De Mesquita Neto (2004), el programa de São Paulo requiere para consolidarse que se definan sus políticas, estrategias y procedimientos con 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 con la policía comunitaria, llegando a la conclusión que en São 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 esta cifra sube a 42,1% respecto de la tradicional. 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 São Paulo[4] respecto a los modelos tradicionales y al modelo comunitario, sólo un 28,5% de los policías comunitarios 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

[4] En este estudio de Kahn, se aplicaron 235 entrevistas a policías comunitarios y a 996 policías no involucrados en el patrullaje comunitario

RECUADRO 6.1. Dificultades que enfrentan los programas de policía comunitaria

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.

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.

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 de que la mera aplicación rigurosa de la ley basta para controlar el delito (Frühling, 2004).

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 Belo 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.

policial. A continuación se resumen algunas de las dificultades que enfrentan los programas aludidos.

La realidad de los programas de policía comunitaria que se han examinado demuestra que, en el caso latinoamericano, la experiencia muestra 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 les afectan (ver Recuadro 6.1). 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 que afecta 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 capítulo. 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 esta 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

Este capítulo ha comenzado por precisar las características que se consideran parte integral del concepto de policía democrática. Estas son, en primer lugar, que el personal policial debe 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, y, finalmente, que la policía debe rendir cuentas por sus acciones —legal, política y económicamente— a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes. 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, 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: 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, y, 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 en la policía o fuera de ella tienden a poner en ejecución propuestas de cambio que han probado ser exitosas en los países democráticos desarrollados.

El análisis efectuado aquí, 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 mientras que en otros la situación es mucho menos positiva. Los cambios policiales siempre serán bienvenidos y no es la intención proclamar que existen casos sin esperanza. Lo que puede decirse es que la posibilidad de realizar los cambios propuestos depende de una evaluación que pueda determinar lo que 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 inversiones en áreas de la actuación gubernamental o policial que son determinantes para que exista apoyo en los procesos de reforma. Un análisis insuficiente de las condiciones de la reforma policial puede llevar a apoyar programas o medidas que no serían sustentables en el tiempo, o que podrían ser prioritarios respecto de una policía pero no de otra.

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

El artículo hace también referencia a resultados deseables del proceso de reforma en cada uno de los tres elementos mencionados a los largo de su desarrollo: la calidad del gobierno de la seguridad, las características de la propia policía y la situación de la inseguridad en la sociedad. Son resultados deseables que deberían orientar los procesos de reforma y 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 debe ser orgánica, para lo cual es esencial la coordinación entre donantes de la cooperación internacional y la planificación de un plan estratégico de reformas. De no existir ambos, es posible concluir en una situación en la que múltiples reformas parciales terminan asemejándose a pequeños temblores que solidifican la resistencia al cambio.

BIBLIOGRAFÍA

Acero Velásquez, H. 2002. "En medio de la guerra, ¿dónde queda la seguridad ciudadana?" Revista Semana. No. 1.051, 24-06-2002. En: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=1022.

Basombrio Iglesias, C. 2004. "Democratización y modernización de la Policía Nacional del Perú. Hoja de ruta y camino recorrido". En: H. Frühling y A. Candina (Eds.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Beato, C. 2004. "Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte". En: H. Frühling (editor), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D. C., BID.

Beato, C., K. Rabelo y A De Oliveira Júnior. 2005. "Reforma Policial no Brasil". Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. Documento mimeografiado.

Bresser Pereira, L. C. 1999. *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*. En: L. C. Bresser Pereira y P. Spink (Eds.), Managerial Public Administration in Latin America. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.

Chinchilla, L. 2004. "El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala". En: H. Frühling (Ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.

Costa, G. 1999. *La Policía Nacional Civil de El Salvador* (1990-1997). San Salvador, UCA Editores.

Dammert, L. y M. F. 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 I. Bailey. 2005. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* No. 19, 133-152.

De Castro, L. 2005. "Brasil: Polícia Comunitária no Estado de São 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, P. con la colaboración de B. S. Affonso. 1998. *Policiamiento Comunitario: A Experiencia en São Paulo*. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violencia, Universidad de São Paulo.

De Mesquita Neto, P. 2003. *Paths Toward Democratic Policing in Latin America*. En: L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. Alemika (Eds.), *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya, Instituto Danés de Derechos Humanos y Kluwer Law International.

_____. 2004. "La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación". En: H. FRÜHLING (Ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.

Fespad-Cepes. 2004. *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador, julio 2002-diciembre 2003*. San Salvador.

Fohrig, A. y I. 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: H. Frühling y A. Candina (Eds.). *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile. Centro de Estudios para el Desarrollo.

Frühling, H. 2004a. "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En: H. Frühling (Ed.). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.

_____. 2004b. "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?" En: H. Frühling y A. Candina (Eds.). *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile. Centro de Estudios para el Desarrollo.

Frühling, H. y A. Candina. 2005. *Policía comunitaria y estrategia de resolución de problemas*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Glebbeek, M. L. 2004. *In the Crossfire of Democracy: Police Reform and Police Practice in Post-Civil War in Guatemala*. Holanda, Rozenberg, 2004.

Husain, S. 2005. "The Whole Is Greater Than the Sum of its Parts: Citizen-Police Cooperation in the Implementation of Community-orientated Policing in Brazil". Informe preparado para la Reunión de 2006 del Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.

Kahn, T. 2004. "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo". En: H. Frühling Y A. Candina (Eds.). *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile. Centro de Estudios para el Desarrollo.

_____. 2000. Policia Comunitária: Avaliando a Experiência. Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford. São Paulo. ILANUD.

Lemos-Nelson, A. T. 2001. "Police Criminality, Citizenship and the (un)Rule-of-Law". Trabajado presentado en la Conferencia del Latin American Studies Association realizada en Washington, D.C., Septiembre 6–8.

Lindholt, L. 2003. "The Police and Human Rights in Transitional Countries: A Legal Analysis". En: L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. E. Alemika (Eds.). *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya, Instituto Danés de Derechos Humanos y Kluwer Law International.

Llorente, M. 2004. "La experiencia de Bogotá: contexto y balance". En: H. Frühling (Ed.). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.

Llorente, M. y A. 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, J., S. P. Larvie, L. Musumeci y B. Freire. 1997. "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário". *Tempo Social*, Vol. 9 No. 1, mayo. 197–214.

Neild, R. 2003. "Lessons of Police Reform from Central America and Haiti". En: L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. Alemika (Eds.). *Human Rights and*

the Police in Transitional Countries. La Haya, Instituto Danés de Derechos Humanos y Kluwer Law International.

_____. 2002. *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. Washington, D.C.: WOLA.

Sandoval, L. 2001. Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile. En: H. Frühling Y A. Candina (Eds.), *Policía, sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Stanley, W. 1999. *Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala. Learning and Counter-Learning*. International Peacekeeping. Oxfordshire, Taylor and Francis.

Uildriks, N. y N. Tello. 2006. "Mexican Police and Human Rights. Past approaches, policing in crisis and viable alternatives". Presentado en la conferencia: Police Human Rights Strategies in Latin America. Abril de 2006. Utrecht, Holanda.

Ungar, M. 2004. "La Mano Dura: Current Dilemmas in Latin American Police Reform". Presentado en la conferencia: Security and Democracy in the Americas. Abril de 2004. Nueva York.

Velásquez, E. 2005. "Alianzas público-privadas en la política de seguridad ciudadana en Bogotá". http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition43/Elkin_Velasquez.pdf. (No disponible)

TEMAS SOCIALES / CONVIVENCIA Y SEGURIDAD

El continuo reclamo de la ciudadanía latinoamericana ha encontrado eco en *¿Cuál es la salida?*, una publicación pionera en materia de seguridad. En sus páginas se examinan las distintas formas de crimen y violencia, se debaten a fondo medidas de prevención y se abre el camino para una nueva generación de reformas. Tras reseñar los problemas que enfrentan América Latina y el Caribe luego de una década de esfuerzos por contener la violencia, el libro presenta un análisis de experiencias nacionales y locales, y un detalle de las dimensiones que hace falta tener en cuenta para un buen diseño y una buena gestión de planes de seguridad ciudadana. Las soluciones propuestas destacan el uso adecuado de los sistemas de información, la participación intensiva de la sociedad civil y de los medios de comunicación, así como medidas decisivas para el reordenamiento de la fuerza policial.

"La convivencia en América Latina y el Caribe está amenazada por la violencia y el crimen. *¿Cuál es la salida?* presenta un completo análisis multisectorial sobre la situación de las políticas de seguridad ciudadana en la región y ofrece soluciones para garantizar la convivencia pacífica y el desarrollo económico."

—Narcís Serra, Presidente de la Fundación CIDOB, Barcelona

"*¿Cuál es la salida?* es uno de los primeros libros que explora en detalle el nuevo territorio de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Los lectores encontrarán en esta obra una excelente agenda transnacional para el trabajo de la seguridad ciudadana en la próxima década."

—Luiz Eduardo Soares, Secretario de Valorización de la Vida y Prevención de la Violencia, Nova Iguaçu, Brasil

"*¿Cuál es la salida?* aporta un enfoque integral con una buena dosis de conocimiento técnico que permitirá al lector alejarse de la idea simplista de que la seguridad consiste en responder a quienes nos causan miedo causándoles un miedo mayor."

—Antanas Mockus, ex Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, Colombia; Presidente de la Corporación Visionarios por Colombia

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., NW
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

ISBN 1-59782-049-0
90000
9 781597 820493