

## **“La Reforma Policial en América Latina: avances y desafíos”**

Dr. Juan Pablo Morales. Subsecretario de Seguridad de la provincia de Catamarca. (**completa el resto aquí**)

Mariana Romero- Analista en Relaciones Internacionales. Miembro del Centro de Estudios en Seguridad Urbana de la Universidad Nacional de Cuyo.

**Las fuerzas de seguridad de América Latina nacen imitando doctrinas, esquemas organizacionales y prácticas de las Fuerzas Armadas. A pesar de que los países de la región han recuperado sus sistemas democráticos, estas instituciones siguen ligadas a viejos esquemas siendo necesario un profundo replanteo del sistema de seguridad ciudadana.**

**Durante la década de los noventa varios Estados Soberanos emprendieron procesos de reformas policiales pero resultaron exiguos y, en otros casos, las contrarreformas terminaron diluyendo los cambios implementados.**

**Los efectos de éstos modelos policiales sobre la ciudadanía, los aspectos que deben ser transformados, las causas del fracaso de las reformas antes implementadas, los niveles de responsabilidad política de éstos cambios y la necesidad de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección de la ciudadanía como objetivo central de su labor serán algunos de los aspectos que desarrollaremos en el presente trabajo haciendo un balance a nivel regional.**

Esta impronta militar está marcada en su doctrina, organización, centralización y sobre todo en sus prácticas cotidianas inclinadas hacia una mayor necesidad de protección al Estado de los enemigos internos, que de reconocer y proteger los derechos de los ciudadanos.

La mayor parte de las leyes orgánicas de las policías latinoamericanas destacan, que se trata de cuerpos de seguridad civiles. Sin embargo, en sus prácticas y reglamentos internos cumplen con esquemas de autoridad militar, sistemas netamente verticalistas, cerrados y con controles internos corporativos, subjetivos y poco transparentes.

Esta estructuración se hizo más marcada aún con la historia de gobiernos autoritarios que gobernaron la región hasta hace algunas décadas. Muchos funcionarios policiales actuaron como una parte del aparato represivo del Estado en esa época, que incluyó desde torturas hasta incluso la desaparición de personas.

Aun así, en muchos países de la región las Fuerzas Armadas asumen roles propios de los cuerpos policiales.

### **¿Cual es el motivo para que las sociedades latinoamericanas acepten que los militares desempeñen estas labores?**

Para Dammert y Bailey el reposicionamiento social y político de los militares responde a tres razones fundamentales. En primer lugar, se ha conformado una *"percepción ciudadana"* que valora de las Fuerzas Armadas *"su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamiento y disciplina"*. En segundo lugar, que *"el crimen organizado es designado oficialmente como amenaza a la seguridad nacional, lo que implica una importante función de las Fuerzas Armadas"*, lo que les permite tener una alta vinculación con las agencias de inteligencia. Por último y, para nosotros el factor más importante esta dado en el significativo aumento de la criminalidad y *"la importancia que representa la inseguridad para la población latinoamericana; preocupación que coloca a la delincuencia entre los dos o tres temas principales de debate durante las elecciones presidenciales en prácticamente todos los países de la región"*.

Otro factor importante, que nosotros tomamos en cuenta, específicamente para los casos colombiano y mexicano, son los planes de ayuda militar que esos gobiernos han recibido por parte de Estados Unidos, que por supuesto mantiene una visión de securitización de la agenda de seguridad. Recordemos que en estos países se han implementado el Plan Colombia y el Plan Mérida para combatir el problema del narcotráfico, que en primera instancia, no representa una amenaza directa para el Estado, es una cuestión interna que interrelaciona redes de producción, distribución y consumo, que para ser resuelta no necesita sólo la intervención de las fuerzas policiales o militares en lo que hace a la investigación y desarticulación del mercado sino que requiere de un abordaje multiagencial, con soluciones menos violentas.

### **Situación en Argentina**

En el caso argentino, el regreso de un gobierno democrático se produjo en el año 1983, pero los gobiernos provinciales al igual que el nacional, no tenían incentivos para dedicar recursos políticos al desarrollo de la seguridad como dominio de políticas públicas, sobre todo porque la atención de la opinión pública estuvo focalizada netamente en el afianzamiento del control civil sobre los militares (Kovilanski:2011) Todo esto desencadenó en lo que el Dr. Marcelo Saín denomina “el autogobierno policial” o “desgobierno político de la seguridad”, en nuestro país y la región, a través de lo que se conoce como “estrategias de doble pacto” que consiste en la existencia de un primer pacto entre los gobernantes y las fuerzas de seguridad, según el cual se le entrega a ellas el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso por parte de las planas mayores policiales de mantener una seguridad estable y sin sobresaltos sociales ni crisis institucionales y de la posibilidad de hacer un uso instrumental de la policía como instancia de control político o disciplinamiento social y, en ciertas ocasiones, hasta como una fuente de fondos ilegales. Y el segundo pacto tiene lugar entre las fuerzas policiales y los sectores criminales donde se garantiza cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social, a cambio de ciertos niveles de impunidad, protección frente a otros sectores, información, etc.

Es decir que en manos de las agencias policiales quedó la dirección, administración y el control integral de los asuntos de seguridad pública como del propio sistema policial, resultando de todo esto un proceso de “*policialización de la seguridad pública*”. Esta autonomización de las fuerzas policiales permite que la misma policía defina sus propias funciones, misiones y fines institucionales independientemente de las orientaciones generales del gobierno. Fijando así sus propios objetivos y medios para alcanzarlos, con una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional.

### **¿Es necesario un proceso de reforma policial en América Latina?**

En primera instancia las fuerzas policiales latinoamericanas, a excepción del caso chileno, gozan de un alto desprestigio, ligado principalmente a la falta de profesionalismo o a la vinculación de los funcionarios policiales en los circuitos de la corrupción de toda índole. Esto aumenta el sentimiento de inseguridad en la sociedad lo que en el corto o mediano plazo trae aparejado reclamos sociales.

Por otra parte, la realidad indica que en el desempeño de sus funciones, los policías latinoamericanos hacen uso excesivo de la fuerza, acciones pocas veces reconocidas por las mismas instituciones puesto que los organismo de control y evaluación de sus acciones se encuentran en la mayoría de los países, inmersos dentro de la misma policía, es decir que carecen de un órgano externo de control.

**La reforma policial no es necesaria solamente para darle respuestas a los problemas de la delincuencia que se encuentra en ascenso, sino que es un elemento del proceso de democratización que experimentaron los países de la región.**

Dentro de los obstáculos que se deben sortear para lograr este proceso exitosamente es contar con funcionarios civiles capacitados en el área de seguridad que sean capaces de gestionar eficaz y eficientemente los recursos que eran manejados por las cúpulas policiales de modo tal que se cuente con la estructura necesaria para abordar el desafío.

En algunos países las respuestas adoptadas por los gobiernos que se han visto superados por los problemas de la delincuencia, ha sido la creación de nuevas policías, como es el caso de El Salvador y Honduras. En nuestro país en el año 2006, producto también de hechos de corrupción<sup>1</sup>, se creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que es la única fuerza de seguridad creada en democracia y con un modelo que ha logrado superar los viejos esquemas y doctrinas que rigen al resto de las policías de nuestro país.

### **¿Que entendemos por Reforma Policial?**

Las reformas que se aplicaron se limitaron a esfuerzos graduales para reorganizar a las policías, purgas de oficiales corruptos, mejoras en el reclutamiento y formación; acciones que no con el apoyo suficiente y por lo tanto generaron una amplia resistencia e incluso un constante rechazo de la sociedad.

La experiencia muestra que en América Latina, en la mayoría de los casos se ha minimizado la Reforma Policial a un mero cambio normativo, esto es, la *reformulación de las leyes y normas* que

---

<sup>1</sup>El proyecto de Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria fue enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso en marzo de 2005 cuando decidió transferir el control de la seguridad de los aeropuertos al Ministerio del Interior, luego del escándalo que se desató por el envío de dos valijas con droga, en septiembre de 2004, en un avión de la empresa SW hacia Madrid.

establecen la organización y el funcionamiento de la institución policial, que si bien es cierto constituye la plataforma conceptual y el marco simbólico de dicha reforma, ésta requiere de *complejas estrategias de intervención* sobre la organización policial, sus prácticas funcionales, sus basamentos doctrinales y sus estructuras profesionales. Vale decir, no se limita a la reformulación del *andamiaje legal y normativo del sistema policial* sino que, debe estar acompañada de una profunda reestructuración del *conjunto organizacional* de dependencias y unidades que la integran, modificación de los *procesos institucionales* y de las *prácticas institucionales* llevadas a cabo por sus miembros cotidianamente.

Para lograr desarrollar estas fases es necesario en primera instancia el desarrollo de una *estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública* que apunte a *construir gobierno y gobernabilidad* puesto que para un proceso tan profundo se requiere de una *capacidad de gestión gubernamental* que sea efectiva, eficaz y eficiente. **Sin liderazgo político no hay reforma policial.**

Para que la misma cumpla su cometido, como lo marca el Dr. Marcelo Saín, debe estar basada en siete ejes fundamentales, a saber:

1. La *desmilitarización de la institución policial*: esto significa convertir a las policías en lo que realmente deberían ser, una Institución civil armada. Significa despojarse de todo lo relacionado a las funciones militares, ya que es una doctrina y funcionamiento distinto de los objetivos que debe perseguir las fuerzas policiales.
2. La *despolitización de la institución policial*: abarca el apego al cumplimiento de la ley y la protección de los derechos de los ciudadanos más allá del poder de turno. Significa erradicar las prácticas solapadas de dominio e injerencia sobre la institución de algunos funcionarios que no son los responsables directos del área de seguridad. Es necesario establecer la subordinación policial a las autoridades gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública, siempre en el marco de aquel ordenamiento legal y normativo.
3. La *minimización funcional de la institución policial*: se debe colocar a la problemática delictiva en el centro de las actividades policiales. Actualmente los funcionarios policiales cumplen tareas administrativas para las cuales no fueron entrenados, o tareas de asistencialismo, entre otras que hacen que se pierda de vista el objetivo primordial de la razón de ser de las policías en sociedades

democráticas que es el combatir la delincuencia a través de tareas preventivas e investigativas con el fin único de que los ciudadanos puedan ejercer libremente sus derechos.

4. La *diferenciación estructural de la institución policial*: simplemente este eje lo que intenta es diferenciar lo que son las tareas administrativas y de gestión de la policía, que, indefectiblemente deben ser ejercidas por un funcionarios civil, de las tareas operativas que son exclusivas del personal policial.

5. La *diferenciación funcional de la institución policial*: Se trata de profesionalizar a la institución policial a partir de un criterio de especialización basado en la distinción y diferenciación de las dos labores policiales básicas como lo son las tareas de seguridad preventiva y seguridad compleja.

6. La *descentralización espacial de la institución policial*. La rigidez organizacional de estas instituciones, que comprenden miles de efectivos y numerosas unidades operacionales que deben llevar a cabo sus actividades en vastas extensiones territoriales, cercenó la posibilidad de estructurar un esquema institucional dinámico y polivalente en el desarrollo de las tareas policiales. Es por ello que se deben crear sistemas descentralizados donde se generen instancias de decisión, planificación, mando, ejecución táctico operacional y evaluación a los efectos de alcanzar niveles aceptables de eficiencia y eficacia, en un espacio territorial mas acotado.

7. La *modernización infraestructural de la institución policial*: si se quiere lograr una policía profesionalizada se debe invertir en ella, para superar el atraso que tienen en calidad de sus recursos humanos y en la cantidad de recursos materiales y logísticos.

## **Conclusiones**

En América Latina como avance podemos mencionar el reconocimiento que existe hacia la necesidad de reformar las fuerzas policiales a fin de adaptarlas a las sociedades democráticas en las que deben desempeñar sus tareas. En el caso de México y Colombia, producto del crimen organizado instalado que hace que los gobiernos vean sobrepasadas sus capacidades de respuesta, es muy lejana la aplicación de una reforma policial integral. En primera instancia por el rol de las fuerzas armadas en esos países y, por otra parte por los acuerdos en materia de seguridad firmados con Estados Unidos.

*En el caso argentino rescatamos la firma del Acuerdo para la Seguridad Democrática<sup>2</sup>, donde se establece la necesidad de la conducción civil de los asuntos de seguridad, la desmilitarización de las policías, el rechazo de la mano dura como respuesta estatal entre otras cosas.*

Los intentos de reforma aplicados en Latinoamérica han sido poco exitosos por causas variadas y, claro está que la importación de modelos no es la solución

Los principales obstáculos para llevarla a cabo la reforma policial, sorpresivamente, no se encuentran en la resistencia policial, sino en el ***rechazo de la dirigencia política latinoamericana a apropiarse del gobierno de la seguridad*** sosteniendo lo que conocemos como doble pacto. Explicado también por la carencia de una cúpula gubernamental preparada para dirigir este proceso complejo e intrincado.

Debe ser un proceso que reforme el sistema integralmente, que revalorice la función policial, que cuente con órganos externos tanto de control como de defensa del policía.

El gran desafío consiste en que las fuerzas policiales puedan construir su identidad, doctrina y basamentos simbólicos en base a la sociedad de pluralidad y democracia en la que vivimos, despojándose de todo aquello de carácter castrense que, producto de su origen y contexto las policías han tomado como propio, cuando no lo es, ya que son funciones muy distintas, la militar de la policial.

Concluimos entonces en que para llevar a cabo la reforma policial es necesario un liderazgo político, pero en América Latina es reducido el grupo de dirigentes políticos capacitados en el área de modo tal que es clave el estudio exhaustivo del gobierno de la seguridad, los sistemas y subsistemas que comprende y, las reformas imprescindibles para lograr vivir más próximos a una seguridad democrática.

---

<sup>2</sup> Es un acuerdo firmado por cientos de representantes del más amplio arco político y social del país, lanzado a fines del año 2009.

Bibliografía:

*Acuerdo para la Seguridad Democrática. Disponible en [www.asd.org](http://www.asd.org). Consultado 10 abril de 2012.*

**Dammert, Lucía** (2009) “Políticas públicas de seguridad ciudadana” En: Kessler. (2009) Seguridad y ciudadanía .Nuevos Paradigmas y Políticas públicas. Buenos Aires .Edhasa

**Selles Kovilanski, Facundo** (2011) “La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política” en Cuadernos de Seguridad N° 14. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad- Ministerio de Seguridad.

**Binder, Alberto** (2009) *El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual.* En: Gabriel Kessler (Comp.)(2009) *Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras.* Buenos Aires: Edhasa.

**Sain, Marcelo** (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* .Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

**Sain, Marcelo** (2010) *La Reforma Policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo.* Buenos Aires. Prometeo.

**Dror, Yehezkel** (1997) *Gobernar un país como México en: Schmidt S. (Coord.) La Capacidad de Gobernar en México.* México. México Aguilar.

