

Reforma Policial en América Latina: contribuciones de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil

Rachel Maître¹ y Antônio Carlos Carballo Blanco²

INTRODUCCIÓN: LA REFORMA NECESARIA

Veinte años después de las transiciones democráticas formales en América Latina, muchos países de la región sufren hoy niveles extremadamente altos de violencia y criminalidad, y también de la incapacidad de sus agentes policiales para lidiar con estos fenómenos de una forma que sea eficiente y respetuosa de los derechos humanos.

Por otra parte, ante ese creciente aumento de la violencia y de la criminalidad en la región, acompañado o no de la elevación del sentimiento de miedo o de la sensación de inseguridad pública, se verifica que las reacciones de la población y de los gobiernos nacionales contra el fenómeno delictivo, no consiguen expresar políticas públicas de seguridad objetivas y consistentes, capaces de intervenir efectivamente en la realidad, creando condiciones políticamente estructurales y técnicamente sustentables.

No es infrecuente, entonces, que excelentes experiencias progresistas en el área de seguridad pública, con potencial transformador de las relaciones tradicionales de gestión, en sus variadas dinámicas interactivas, protagonizadas por la tríada Estado, Policía y Sociedad, no lleguen a un nivel de institucionalización.

Son saberes y prácticas que quedan abandonadas a lo largo del camino, por motivación política, casi siempre resultante de múltiples intereses político-partidarios inconfesables, sean de naturaleza económica, política o social, y que transitan paralelamente a los intereses del propio Estado a través de una vía que, muchas veces, transige con la propia ilegalidad. En ese contexto, el sistema de representación político-social, aliado a las prácticas del asistencialismo, del clientelismo o del patrimonialismo, constituye una de las formas de expresión de esa realidad.

¹ Cientista política y Coordinadora ejecutiva de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.

² Teniente Coronel de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro, Sociólogo, Socio fundador y Coordinador pedagógico de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.

Tenemos, entonces, por un lado, las demandas y las expectativas sociales cultivadas en un ambiente de degeneración del pacto social, que claman por soluciones rápidas, inmediatas, en algunos casos, incluso, extrapolando el propio límite de la Ley, como, por ejemplo, en el caso de la participación de segmentos de la sociedad civil en el fomento y en el financiamiento de grupos de exterminio, grupos paramilitares y otras formas de expresión del poder paraestatal.

Por el otro lado, los gestores de la política pública, ineptos, porque están inmersos en una cultura secular de la apropiación del espacio público para la gestión de intereses privados y porque, impelidos, concientemente o no, por el mundo semiótico, tienden a actuar de manera voluntarista, sin la preocupación por el rigor metodológico al que debe ser sometida la planificación y la ejecución de las políticas públicas. En ese sentido, *“los gobiernos de turno prometen soluciones milagrosas en circunstancias que exigen respuestas de largo alcance y ejercen presión sobre las fuerzas de seguridad para producir resultados en el corto plazo, sin querer asumir el costo político y económico que implica la implementación de las reformas estructurales necesarias para modernizar las organizaciones policiales de la región”*³.

No obstante, a partir del escenario descrito arriba, se comprende que la reforma de las instituciones policiales haya sido marginalizada en la década de 90 en función del énfasis colocado en la reforma de las Fuerzas Armadas y por la necesidad de garantizar cierta estabilidad interna en el período de consolidación democrática. Las excepciones resultan de choques de gran amplitud, como las guerras civiles centroamericanas que provocaron re-fundaciones totales de las instituciones policiales, bajo el amparo de las Naciones Unidas.

Sin embargo, hoy es urgente una reforma profunda de las instituciones policiales de la región, como una nueva fase de la consolidación democrática y como prerrequisito a la instauración de un ambiente propicio al desarrollo económico y humano. De hecho, es sabido que la violencia y la criminalidad afectan, principalmente, a los segmentos más pobres y vulnerables (jóvenes, minorías étnicas y mujeres) que también son las primeras víctimas de un sistema de justicia penal y seguridad pública ineficaz.

³ Florencia Fontán-Balestra, abogada, idealizadora y consultora de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil, 2007.

No obstante, la reflexión sobre las instituciones policiales continúa fundamentalmente endógena: la formación policial y las políticas de desarrollo institucional son manejadas desde dentro de la institución, por policías que fueron formados por la propia institución y que no dialogan con las agencias civiles nacionales ni con otras fuerzas policiales. Así, toda la política de reforma es necesariamente parcial, fundamentalmente inspirada por la propia institución a ser reformada y, por lo tanto, incompleta.

Cuando una apertura a la cooperación existe, se da principalmente con el “Primer Mundo” (en particular con los Estados Unidos, Canadá y España) y con organizaciones internacionales (Banco Mundial, PNUD, Unión Europea, etc.). Esto se debe fundamentalmente a motivos financieros y a la asesoría técnica oriunda de estos países o instituciones siendo acompañada de recursos para la implementación de los programas recomendados. Sin embargo, sabido que las reformas diseñadas desde afuera, sin conocimiento de las especificidades locales y del ambiente institucional histórico, están destinadas a fracasar o a ser, apenas, parcialmente integradas.

1. LA APUESTA LATINOAMERICANA

En este contexto, la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil fue creada en el 2006, para servir como plataforma de intercambio a actores latinoamericanos del sector de la seguridad pública. La primera hipótesis que sustenta la creación de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil es que para problemas latinoamericanos se deben buscar soluciones latinoamericanas.

En el contexto de crecientes amenazas transnacionales, en particular el tráfico de drogas y de armas, los países latinoamericanos han desarrollado algunos mecanismos de cooperación en el plano de la inteligencia (Ameripol) y, menos frecuentemente, en el plano operacional (por ejemplo, una colaboración en torno de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay). Sin embargo, las colaboraciones son aun incipientes y, difícilmente, refieren a la formación policial, a los mecanismos de *accountability* o a los proyectos de reforma de las instituciones. El objetivo de la Red es que estos mecanismos de cooperación (aún poco difundidos) puedan ser plenamente desarrollados, solidificados, normalizados y generalizados.

Está claro que las dificultades enfrentadas por las policías de diferentes países y diferentes regiones no son iguales, pero las semejanzas aparecen tan grandes que posibilitan analogías y adaptaciones más fáciles y rápidas que con cualquier otro país de otra región.

Así, la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil propone multiplicar los estudios comparativos entre países que comparten una historia reciente, presentan características sociales parecidas y encuentran problemas de violencia y seguridad relativamente similares.

Pretende también promover intercambios entre organizaciones policiales de la región y, así, crear una dinámica regional de colaboración que permita no solamente la adaptación e implementación, en otro lugar, de proyectos específicos exitosos, sino también la emergencia de nuevos modelos, realmente apropiados al contexto latinoamericano.

2. LA APUESTA AL INTERCAMBIO ENTRE SOCIEDAD CIVIL y POLICÍA

Como mencionamos, la reforma policial aún es pensada, casi exclusivamente, desde dentro de la institución policial. Considerando que uno de los mayores problemas enfrentados por las instituciones policiales de la región, actualmente, es su crisis de legitimidad frente a la sociedad, es evidente que ninguna reforma endógena e impuesta irá a resolver este déficit de confianza.

Pero no se trata solamente de instaurar mecanismos de consulta de las expectativas de la sociedad (a pesar de que ello sea de suma importancia), sino, fundamentalmente, de que las instituciones policiales se abran a las ideas, opiniones y propuestas de la sociedad civil organizada especializada. De hecho, existen en la región muchos centros de investigaciones, ONGs y asociaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y al tema de la seguridad pública, cuya contribución podría ser escuchada, de forma beneficiosa, al momento de pensar la reforma de las instituciones policiales.

Muchas de estas organizaciones nacieron para denunciar los abusos cometidos por la Policía y las Fuerzas Armadas durante los regímenes militares, como también en el período de redemocratización. Con la estabilización democrática, algunas cambiaron de orientación, especializándose en la defensa de grupos vulnerables (mujeres, negros, indígenas, gays, etc.);

otras continuaron su trabajo de denuncia de la truculencia policial y de presión ante los gobiernos.

De éstas, una parte –ONGs, universidades y centros de investigaciones- se colocaron en una posición proactiva en el área de la seguridad pública, con investigación de alta calidad, proyectos junto con los policías y propuestas sobre reforma. Es justamente este perfil de organización que la Red se propone congregar y articular.

En efecto, hay muchos jóvenes oficiales de policía, en la región, a los que les gustaría que las cosas se hagan de forma diferente, pero que carecen de apoyo político e institucional para pensar y testear alternativas innovadoras. Muchas veces desconocen el trabajo de las organizaciones mencionadas y, por consiguiente, no tienen acceso a las investigaciones realizadas fuera de la propia institución policial.

La propuesta de la Red es, entonces, aproximar a estos actores policiales comprometidos con la reforma con organizaciones civiles –promover el diálogo y la colaboración entre ellos, superando la histórica desconfianza mutua, e integrar a la producción científica con el conjunto de conocimientos oriundos de las vivencias policiales. Este diálogo crítico y la producción conjunta de conocimiento deben provocar el fortalecimiento colectivo de estos actores, permitiéndoles defender sus propuestas con una doble legitimidad: los policías ofrecen una legitimidad interna al emprendimiento, mientras que la sociedad civil la exime de la sospecha de corporativismo.

3. LA RED: 3 AÑOS DE ACCIÓN

La Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil nace en el 2006 de esa doble apuesta – construir un espacio latinoamericano de intercambio entre policías y sociedad civil cualificada- con la misión de crear, difundir y hacer adoptar propuestas innovadoras para instituciones policiales más eficientes y adaptadas al régimen democrático.

El objetivo superior de esa red es, justamente, dar visibilidad a esas iniciativas innovadoras, muchas veces coronadas de éxitos; otras veces llenas de fracasos, institucionalizadas o no, pero que, debido a su originalidad y valor intrínseco se reviste de significativa relevancia

social, aunque, en algunos casos, de poco reconocimiento público. También es objetivo de la Red, viabilizar la construcción de puentes y canales de diálogo entre policías, gestores públicos, investigadores y líderes de organizaciones de la sociedad civil organizada.

El espacio de la red puede ser comprendido a través de su dimensión interactiva, *sin el establecimiento de jerarquías, de modo a valorizar los diversos saberes y prácticas, en un proceso continuo de construcción y entendimiento de la realidad en una dinámica de participación permanente*⁴.

Hoy, la Red Latinoamericana cuenta con la participación de investigadores y policías de 10 (diez) países de América del Sur y América Central (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela), que representan a 31 (treinta y un) corporaciones policiales y 12 (doce) organizaciones de la sociedad civil.

Más específicamente, la Red está diseñada para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Construir canales de diálogo y cooperación entre los miembros de las fuerzas policiales y los miembros de la sociedad civil y los investigadores del área;
2. Legitimar la existencia de movimientos de reforma dentro de las instituciones de seguridad pública;
3. Capacitar y fortalecer (*empower*) a oficiales de policía que podrán estar en posiciones claves de mando dentro de algunos años y perfeccionar su participación en discusiones sobre reforma policial;
4. Desarrollar los mecanismos necesarios para que esos actores puedan influir en las agendas nacionales y regionales de seguridad pública.

Juntando a activistas, académicos y policías, la Red se constituye como una plataforma de intercambios y flujo de ideas y propuestas, un espacio interdisciplinar e interinstitucional, que

⁴ Jacqueline de Oliveira Muniz, antropóloga y coordinadora académica de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil, citada por Carola Mittrany en “América Latina: construção de polícias a varias mãos”, Portal Comunidade Segura, 14/11/2007, nota disponible en: www.comunidadesegura.org/?=pt/node/37211

valoriza a los individuos y le da a sus miembros la oportunidad de intercambiar y debatir, libres de lazos corporativistas. Mediante la promoción de actividades de intercambio de conocimiento y experiencias, a través de cursos, foros, chats, visitas técnicas de estudio, conferencias, publicaciones, etc., la Red ha contribuido para pensar nuevas políticas y estrategias en el campo de la seguridad pública, principalmente dirigidas a la difusión y aplicación de esos nuevos conocimientos, modelos y técnicas.

En sus tres primeros años de vida, la Red tuvo como principales líneas de acción la creación y la difusión de conocimiento articulado en tres ejes: Estado y Policía, Sociedad y Policía y Policía y Policía. En torno a esas líneas estructurales, se organizaron temas de reflexión: Autoridad Policial y Uso de la Fuerza en Sociedades Democráticas; Universalismo y diversidad en los Servicios Policiales; Mecanismos de Participación Social; Controles Internos y Externos; Planificación, Gestión y Evaluación del Trabajo Policial; etc. Todos temas donde los miembros de la Red creen que la participación de la sociedad civil es fructífera y necesaria para que la reforma se haga en el sentido del interés público.

Un primer paso fue dado en el 2006 y en el 2007 a partir de la organización, en Río de Janeiro, de las dos realizaciones del Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial, del cual participaron policías de nivel medio y representantes de ONGs y centros de investigaciones de un total de diez países, que se tornaron los primeros miembros de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil. Al mismo tiempo en que eran alumnos, profesores y moderadores de los debates, los participantes del Curso eran también los autores del material didáctico usado. De ese modo, la Red, desde su creación, tomó como premisa la legitimidad equivalente de los saberes universitarios y policiales. La confrontación de las experiencias y prácticas de los policías comprometidos con el respeto a los derechos humanos y la democratización de sus países, sintetizadas en estudios de caso, con artículos científicos de investigadores civiles, es lo que permite el surgimiento de propuestas innovadoras y concretas para la reforma de las organizaciones policiales.

Símbolo palpable de ese importante esfuerzo de integración, de organización y sistematización de conocimientos poco visibles es el libro “Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y Saberes Latinoamericanos”, que según Soraya El Achkar representa “*un diálogo*

entre las prácticas sociales y las prácticas policiales con intención de discutir las construcciones teóricas con las prácticas en sí”⁵.

El cruce de “saberes y prácticas” es también el hilo conductor de los intercambios virtuales, cuando la distancia física entre los miembros vuelve imprescindible un espacio en la Internet⁶, que vincule permanentemente el nivel local y el regional; deje disponible el material producido por los miembros y difunda noticias sobre la situación de la reforma policial en los países de la región. Con sus funciones de chat y foros temáticos, la website es un punto de encuentro para los miembros, un espacio social, de motivación y fortalecimiento mutuo y, al mismo tiempo, un espacio de creación de conocimiento a través del intercambio de experiencias, de rescate de trayectorias individuales y de historias nacionales.

El espacio virtual da una gran libertad a los usuarios para expresarse, intercambiar ideas de igual a igual, deshacerse de las ataduras y de las jerarquías inhibitorias. La síntesis de los debates de los chats, publicada en la website, sirve de insumo para que, en los foros, haya un debate más amplio, abierto a todos y que irá a profundizar lo que ya fue discutido previamente en el chat, enriqueciéndolo con nuevos puntos de vista, haciendo público el contenido híbrido surgido a partir de los intercambios de miradas y perspectivas de los actores, fundamentalmente, diferentes, pero que tienden hacia un mismo horizonte.

Es así que la Red construyó, de a poco, una comunidad mixta con buena voluntad y con responsabilidad moral y política ante la violencia epidémica y la falta de respeto a los derechos de los ciudadanos. Con su programa de visitas de estudio, que lleva a un policía a conocer a la institución policial de otro país, su rutina y sus programas de destaque en términos de formación policial, de prevención del delito y de control del desempeño policial, la Red consiguió, finalmente, que su esfuerzo de desarrollo y difusión de experiencias cruzadas dé resultados tangibles: un modelo de centro de atención comunitario desarrollado en Bogotá adaptado en Belo Horizonte; técnicas de prevención de la criminalidad juvenil

⁵ Soraya El Achkar, activista de derechos humanos, miembro de la ONG venezolana *Red de Apoyo por la Justicia y la Paz* y socia de la Red, citada por Carola Mittrany en “Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil”, Portal Comunidade Segura, 01/02/2008, nota disponible en: www.comunidadessegura.org/?=pt/node/38102

⁶ La Red mantiene en la Web, un blog permanente donde es posible acceder a diversos documentos de interés para consulta y debate sobre seguridad pública en América Latina: <http://policiaesociedade.comunidadessegura.org>

organizada importadas de El Salvador para Argentina; mecanismos chilenos de participación de la comunidad incorporados por la Policía Federal Preventiva de México⁷.

Si estas aplicaciones directas aún son escasas y representan hechos aislados, también muestran con claridad que el camino elegido por la Red es el correcto: los intercambios de experiencias entre policías de la región, la normalización e intensificación de las relaciones entre policías y organizaciones de la sociedad civil, el fortalecimiento y la ampliación de una comunidad de especialistas determinados y sólidos, son los pasos progresivos, lentos y más seguros, que permiten cambiar el modo de hacer seguridad en el continente.

RED BRASILEÑA DE POLICÍAS Y SOCIEDAD CIVIL (RPS – BRASIL).

Basada en los mismos principios orientadores y pensada a partir de la plataforma conceptual y del propio ambiente interactivo propiciado por la Red Latinoamericana, la RPS-Brasil⁸ fue creada a mediados del 2008 y tiene como uno de sus objetivos prioritarios la organización y sistematización de conocimientos y experiencias en el campo de la seguridad pública que fueron o que están siendo producidos más allá del eje Sur-Sudeste.

Se pretende con esa iniciativa desarrollar, en el ámbito nacional, una mayor conectividad y difusión entre los saberes y las prácticas innovadoras asociadas a la temática de la seguridad pública, principalmente aquellas que presentan un bajo nivel de apoyo y capilaridad institucional. *El objetivo es transformar el empirismo en conocimiento sistematizado sobre seguridad pública*⁹.

Durante la fundación de la RPS-Brasil, en el mes de setiembre del 2008, se realizó en Río de Janeiro, un *Workshop* que reunió a 14 (catorce) experiencias profesionales distintas, provenientes de todas las regiones de Brasil, seleccionadas entre más de 490 inscripciones oriundas de todo el territorio nacional¹⁰.

⁷ Está en curso una investigación de impactos de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil, cuyos resultados estarán disponibles en breve en el site de la Red: <http://policiaesociedade.comunidadessegura.org>

⁸ La RPS-Brasil nace y se desarrolla gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

⁹ Haydée Caruso, antropóloga, coordinadora de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil desde 2006 hasta 2008, citada por Graciela Bittencourt en “Policiais de todo o Brasil relatam suas experiencias”, 17/09/2008, Portal Comunidade Segura, nota disponible en: www.comunidadessegura.org/?=pt/node/40504

¹⁰ La RPS-Brasil mantiene una sólida relación con el Foro Brasileño de Seguridad Pública, uniendo así la capilaridad alcanzada por el Foro, que hoy reúne en sus cuadros a los más renombrados especialistas brasileños

CONCLUSIÓN:

Así, individuos y organizaciones de la sociedad civil, decididos a juntar sus fuerzas para reformar a las instituciones policiales de la región ya consiguieron tornarse una comunidad activa de reflexión y acción, abierta a nuevas opiniones y puntos de vista, siempre respetando las diferencias, y cada vez más sólida. Caldo fértil de ideas y de motivaciones, la Red es hoy más que una plataforma de encuentro; ya representa una fuerza mayor que la suma de sus integrantes.

Sus miembros, especialmente policías, encuentran en ella un respaldo para iniciativas valientes –y muchas veces aisladas- de mejoramiento de su corporación, tanto en términos de contenido como de confianza de estar yendo en la dirección correcta.

Esta constatación, afirmada en la Conferencia Regional de la Red realizada en Santiago de Chile en noviembre del 2008, es una señal abierta para intensificar un trabajo de creación y difusión de estudios comparados, profundizando temáticas ya abordadas entre los miembros y aprovechando el enorme acervo de información y experiencias y la disposición de la Red para realizar cruces inéditos. Es también un incentivo para invertir en campos específicos que reclaman la participación de la sociedad civil y donde la acción de la Red puede tener sus efectos multiplicados rápidamente.

La formación de los policías y la *accountability* policial son dominios claves en este sentido. Sobre ellos, se puede extender y solidificar un movimiento conjunto de policías y sociedad civil, que sea legítimo dentro y fuera de las corporaciones, creativo e innovador, capaz de estimular propuestas e iniciativas para un cambio profundo de escenario de seguridad pública en América Latina.

Deseamos que en un futuro, no muy distante, la divulgación sistemática de los saberes y de las prácticas innovadoras, casi siempre invisibles a los ojos de la sociedad, pueda, de alguna forma, inspirar y alentar a los gobernantes en el objetivo de la formulación de nuevas políticas, estrategias y modelos de seguridad pública.

en el área, con la capacidad de la Red para atraer a un número creciente de policías militares, policías civiles (o judiciales), bomberos militares, peritos criminales y guardas municipales.

BIBLIOGRAFÍA

CARUSO Haydée, Muniz Jacqueline, CARBALLO BLANCO Antônio Carlos (orgs), *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos*, Rio de Janeiro, Publit, 2007

FONTÁN BALESTRA Florencia, *Prefácio*. En CARUSO Haydée, Muniz Jacqueline, CARBALLO BLANCO Antônio Carlos (orgs), *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos*, Rio de Janeiro, Publit, 2007, pp.11-13.

DAMMERT Lucía, BAYLEY David, (coords), *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI editores, 2005.

FRÜHLING Hugo, CANDINA Azun, (orgs) *Polícia, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en américa del Sur*, CED, Santiago, 2001.

ZIEGLER Melissa, NIELD Rachel (orgs), *From Peace to Governance: Police reform and the internacional community*, Washington, Washington Office on Latin America WOLA, 2002

GOHN Maria da Glória (org) *Movimentos Sociais no inicio do Século XXI*. Petrópolis, Vozes, 2003