



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 41 · Diciembre 2013**

*Desmilitarización de la policía en un contexto pos dictatorial*

## Introducción

La policía se puede definir como la institución que detiene el monopolio del uso de la fuerza legítima interna del Estado<sup>1</sup>. Sin embargo, al leer los informes anuales de Amnistía Internacional se evidencia que, en América Latina, los abusos, en particular en el uso de la fuerza, y por lo tanto las violaciones de los derechos humanos por parte de la policía son todavía muy frecuentes, siendo aún uno de los legados todavía no resueltos de los regímenes autoritarios y dictatoriales del pasado. Este informe expone brevemente las principales características que debería tener una reforma que busca desmilitarizar la policía - para que su conducta se vuelva (más) respetuosa de los derechos humanos - en el contexto pos dictatorial propio de América Latina<sup>2</sup>.

## La herencia de las dictaduras militares

En 1977, en Latina América, solamente Colombia, Costa Rica y Venezuela tenían un régimen político democrático. Desde ese momento histórico se inicia un proceso dónde República Dominicana, Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, El Salvador, Uruguay, Brasil, Guatemala, Chile, Paraguay, Haití, Nicaragua, Panamá, entre otros, abandonaron los regímenes políticos autocráticos o dictatoriales o salieron de una guerra civil para abrazar la democracia<sup>3</sup>.

---

1. Dammert, Lucia y John Bailey, “Reforma Policial y Participación Militar en el Combate a la Delincuencia: Análisis y Desafíos para América Latina”, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, 2005, 19:1, pagina 146.

2. Para más detalles sobre las características que debería tener una policía en un régimen democrático, véase: Bayley, David H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Issues in International Crime, Junio 2001, Washington D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice y Bruce, David y Rachel Neild, *The police that we want: A handbook for oversight of police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005, South Africa.

3. Prado, Mariana Mota, Trebilcock, Michael y Patrick Hartford, “Police Reform in Violent Democracies in Latin America”, Mimeo, Abril 2012.

Sin embargo, estos regímenes dictatoriales y autocráticos dejaron varias huellas sangrientas que marcan todavía la relación entre la policía y la ciudadanía. Al lado de los ejércitos, las policías participaron activamente de la represión, violencia y abusos de los derechos humanos que marcaron estos años oscuros. Ejércitos y policías eran los dos brazos armados de los dictadores y otros autócratas<sup>4</sup>

---

4. Para algunos ejemplos centroamericanos sobre la relación incestuosa entre policía y ejército hasta mediados de los años noventa, véase Dammert, Lucia y John Bailey, 2005, Op. Cit.

El papel que las policías jugaron en estos regímenes ha dejado principalmente dos herencias. Por un lado, las heridas siguen abiertas -la mayoría de los policías quedaron impunes por los crímenes cometidos en estas épocas- y la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos desconfían todavía fuertemente de estas policías que, en lugar de protegerlos, hicieron exactamente lo contrario en este pasado no tan lejano<sup>5</sup>. Además, como ya se mencionó, estas tienen la tendencia a sucumbir cada tanto a sus antiguos demonios, retomando esas viejas costumbres, lo que no ayuda a (re)construir un vínculo de confianza con la ciudadana.

Por otro lado, dejaron su sello en la organización y los objetivos de las fuerzas policiales. En otras palabras, el comportamiento de la policía sigue siendo en muchos casos la de una fuerza militar apuntando a la represión interior<sup>6</sup>. En Brasil, por ejemplo, la Policía Militar, encargada de mantener el orden público y ejerciendo las funciones de policía en uniforme, era desde 1969 bajo la tutela del Ministerio de la Defensa. Si la tutela de los gobernadores sobre las policías militares de sus Estados ha sido restablecida por la Constitución del año 1988, estas mismas policías quedan según el artículo 144, párrafo 6, de esta Constitución “fuerzas auxiliares y reserva del ejército”. “La policía actual no está desprovista de las principales orientaciones características del periodo dictatorial”<sup>7</sup>. De hecho, la Policía Militar brasilera tiene todavía una estructura de rango de tipo militar. La capacitación que recibe sus efectivos pone el acento en conductas y valores también de tipo militar. Terminan aplicando con

---

5. Inter-American Development Bank, “Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence”, Discussion Paper No. IDB-DP-232, Septiembre 2012, Institutions for Development.

6. Para más detalles, véase: Frühling, Hugo, “Modernización de la Policía”, Documento de Trabajo presentado al Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, San Salvador, Junio 1998.

7. Peralva, Angelina, “Violence Urbaine, Démocratie et Changement Culturel : l’Expérience Brésilienne”, In *Un Nouveau Paradigme de la Violence*, Cultures et Conflits, No 29-30, Printemps-Eté 1998, Paris, L'harmattan.

armamento pesado tácticas militares tradicionales y, en barrios pobres, sus operaciones son a menudo parecidas a operaciones más apropiadas para zonas de guerra<sup>8</sup>.

## **La tentación de la remilitarización de las tareas policiales**

Además, en un contexto de alta y creciente criminalidad en muchos países de la región y frente a la falta de legitimidad e eficacia de las policías, existe siempre la tentación de involucrar nuevamente a militares en tareas de mantenimiento del orden interior. El riesgo es que la falta de profesionalización de las policías establezca un campo de cultivo donde la militarización de la seguridad pública se convierta en un elemento semi-permanente en el emergente orden político latinoamericano<sup>9</sup>. Además, las fuerzas armadas cuentan con mayor respaldo y confianza ciudadana que las policías. Según datos publicados por Latinobarómetro, el 39% de los entrevistados de América Latina en el año 2011 confiaban más en las fuerzas armadas frente a un 33% en las policías<sup>10</sup>. Durante el periodo 1996-2010, en promedio el 43% de los entrevistados en la región declaraban confiar en las fuerzas armadas contra un 35% en las policías.

De hecho, la implicación de militares en tareas policiales de lucha contra la criminalidad es una tendencia preocupante en la región. En Argentina, continúa utilizándose cada tanto a fuerzas militares como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval para realizar tareas de este tipo, en lugar o en adición a las fuerzas policiales tradicionales. El involucramiento de militares en funciones policiales se dio en varios países latinoamericanos en los últimos años; Brasil<sup>11</sup>, Guatemala y México, entre otros<sup>12</sup>. Es probable que el caso más extremo se

---

8. Skogan, Wesley, G., "Use of Force and Police Reform in Brazil: A National Survey of Police Officers", *Police Practice and Research: An International Journal*, 2013, 14:4, 319-29.

9. Dammert, Lucia y John Bailey, "Reforma Policial y Participación Militar en el Combate a la Delincuencia: Análisis y Desafíos para América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2005, 19:1, página 146.

10. Latinobarómetro, *Informe 2011*, Octubre 2011.

11. Para más detalles, véase por ejemplo Dammert, Lucia y John Bailey, 2005, Op. Cit.

encuentre en Centro América (Honduras, Guatemala por ejemplo). Así, en la cumbre de presidentes realizada en Tegucigalpa en Abril del año 2005, se definió la creación de un grupo de elite con miembros de ejército y policías de todas las naciones de Centro América como “mecanismo regional para combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado”<sup>13</sup>.

Con la multiplicación de este tipo de iniciativas, “se puede generar la sensación de que la actividad militar es más eficiente en el control de la delincuencia y por tanto convertirlos en los líderes de dichas iniciativas.”<sup>14</sup> Sin embargo, como se mencionó<sup>15</sup>, el uso de fuerzas militares para realizar tareas policiales constituye un retroceso preocupante hacia una remilitarización de la seguridad interna. Fundamentalmente, ya que los militares no están capacitados para este tipo de tareas. Tareas policiales que requieren, por ejemplo, cierta habilidad para la mediación y en el uso de la autoridad para resolver conflictos entre civiles o aprehender delincuentes. Además, el uso de la fuerza por parte de una fuerza militar es mucho menos restringido que su uso por parte de una policía civil.

La confusión entre ejército y policía en términos de misiones y tareas no es buena para las fuerzas armadas, ya que ven su función completamente desvirtuada, reactivando un pasado todavía muy presente. No es buena para las fuerzas policiales porque se reduce entonces la presión ejercida para que mejoren su desempeño y se reformen y, con la acumulación de las

---

12. Para más detalles, véase : Frühling, Hugo, “Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana”, Revista Análisis Político, Año 3, No. 2, Septiembre – Diciembre 2009, Fundación Konrad Adenauer, p 23-44 (Disponible en este link: <http://www.kas.de/wf/doc/1981-1442-4-30.pdf>)

13. Dammert, Lucia y John Bailey, 2005, Op. Cit. página 146.

14. Véase Dammert, Lucia y John Bailey, 2005, Op. Cit.

15. Observatorio Social y Banco Interamericano de Desarrollo, “Evaluación del Impacto de la Nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Nota Técnica IDB-TN-557, Junio 2013, Instituciones para el Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.

malas conductas que se puede esperar, se sigue alimentando la desconfianza de una mayoría de la ciudadana.

Tampoco lo es para la democracia en tanto una intervención militar en temas de seguridad interna se puede degenerar fácilmente en autoritarismo y violaciones repetidas y graves de los derechos civiles y humanos<sup>16</sup>.

## **La desmilitarización de la policía**

En este contexto, el primer paso hacia una policía moderna es su separación estricta del ejército<sup>17</sup>. La policía debe pasar bajo control civil, típicamente bajo la tutela del Ministerio del Interior, en lugar de las fuerzas armadas. Este traslado se debe acompañar de una redefinición de su papel en el marco institucional nacional. E incluso, si fuese necesario, se debería cambiar su ley orgánica para recordar su carácter civil, profesional y apolítico.

La desmilitarización de la policía implica también un cambio radical de todos los elementos que la caracterizan y que la acercan a una fuerza militar. Según los casos, esta reforma implica la reestructura de su organización interna con una mayor horizontalidad y por lo tanto menos grados jerárquicos; el despido y el juicio de los efectivos implicados en violaciones de los derechos humanos; el endurecimiento del proceso de selección de los cadetes<sup>18</sup>; la reformulación de los programas de capacitación de los cadetes y la re-capacitación de los efectivos con antigüedad, poniendo el enfoque en el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, en la enseñanza de protocolos claros, en particular en situaciones de alto riesgo y emergencia; la redefinición de las estrategias policiales, poniendo el enfoque en

---

16. Sobre estos puntos en el contexto argentino, véase Eaton, Kent, “Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina’s Public Security Crisis”, *Latin American Research Review*, 2008, 43:3, 5-32.

17. Para un panorama del avance del proceso de desmilitarización de las policías en América Latina, véase por ejemplo: Dammert, Lucia y John Bailey, 2005, Op. Cit. y Dammert, Lucia, “El Desafío del Liderazgo Civil en Seguridad Pública”, Mimeo, 2007.

18. Se podría prohibir por ejemplo la admisión en la policía de ex militares.

tareas específicamente policiales (típicamente estrategias de policía comunitaria y de resolución de problemas<sup>19</sup>), y la transformación de la cultura institucional.

Sin embargo, es probable que los nuevos programas de selección y capacitación de los efectivos no sean suficientes para llevar a cabo un cambio en profundidad de una cultura policial que arrastra consigo los restos de regímenes autocráticos o dictatoriales. Sistemas de gestión del personal deben reforzarlos<sup>20</sup>. En este sentido, los programas de capacitación diseñados para producir un mayor respeto de los derechos humanos deben ser completados por un sistema apropiado de recompensas y sanciones. El desempeño de los efectivos debe ser supervisado y evaluado en función de los objetivos anunciados en la reforma (ausencia de uso abusivo de la fuerza, respeto de los derechos humanos, entre otros). A su vez, el sistema de afectaciones, promociones, castigos y salarios debe ser diseñado para promover un desempeño acorde a estos objetivos. La gestión del personal es un parámetro clave para que el contenido de los nuevos programas de capacitación se transmita efectivamente a la práctica y que se produzca un verdadero cambio cultural.

En cambio, la inversión en recursos materiales y tecnología puede ayudar a generar los cambios requeridos, pero no sería esencial y suficiente para provocarlos<sup>21</sup>. Aumentar la capacidad de la policía es una cosa, cambiar su comportamiento y su cultura es otra. Sin embargo, recursos adicionales pueden mejorar el ánimo de los efectivos y, por lo tanto, facilitar la aceptación de la reforma.

De hecho, sería más fácil hacer que se aceptará el proceso de desmilitarización de la policía y aumentar sus chances de éxito si se acompaña de una mayor eficacia. Este proceso es

---

19. Para más detalles sobre estas estrategias, véase por ejemplo: Observatorio Social y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, Op. Cit.

20. Bayley, David H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Issues in International Crime, Junio 2001, Washington D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

21. Bayley, David H., 2001, Op. Cit.



progresivo y lento, fundamentalmente de largo plazo. Muchas veces se no cuenta con el respaldo de la institución policial y, en un contexto de alta o creciente criminalidad, que caracteriza muchos países latinoamericanos, amplios sectores de la población siguen reclamando políticas de mano dura, alimentando contrariamente esta tendencia hacia la remilitarización de las tareas policiales. “Si la incidencia del crimen y el desorden se percibe como inaceptable o creciente, la reforma policial será inhibida”<sup>22</sup>. La mejor manera para que la reforma reciba mayor apoyo de la población y de la policía misma es que se traduzca rápidamente en resultados tangibles en términos de reducción de la criminalidad y/o de la sensación de inseguridad. La policía en particular y la población en general necesitan estar reasegurados que el proceso de desmilitarización mejorará o por lo menos no reducirá la eficacia policial<sup>23</sup>.

En este sentido, la implementación de estrategias de policía comunitaria presenta varias ventajas<sup>24</sup>. Este tipo de estrategia implica un acercamiento de los efectivos a los habitantes del barrio donde patrullan, lo que permite reanudar poco a poco los lazos de confianza entre la institución policial y la ciudadana y reducir la brecha entre ambos. Por un lado, el hecho de que los efectivos conozcan a los habitantes, que los “otros” se vuelvan conocidos, reduciría la probabilidad de abuso policial y de uso inconsiderado e innecesario de la fuerza. Por otro lado, una comunidad que percibe que la policía cumple con la ley, respetando los derechos de los ciudadanos, será más proclive a aceptar y respaldar sus acciones, lo cual fomentará una mayor cooperación entre ambas. Esto, a su vez, aumentará la eficacia de las acciones policiales<sup>25</sup>. En otras palabras, mejorar la legitimidad de la policía en la población permite

---

22. Bayley, David H., 2001, Op. Cit.

23. Bayley, David H., 2001, Op. Cit.

24. Sobre los avances de la policía comunitaria en América Latina, véase por ejemplo: Dammert, Lucia y John Bailey, 2005, Op. Cit. y Observatorio Social y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, Op. Cit.

25. Para un análisis teórico de la relación entre comunidad y policía y su impacto sobre la tasa de criminalidad, ver en particular Akerlof y Yellen, “Gang Behavior, Law Enforcement and Community Values”, in Aaron,

también aumentar su eficacia<sup>26</sup>. En fin, según algunos estudios, el comportamiento de los policías hacia los ciudadanos influye, a su vez, en el comportamiento de los ciudadanos hacia ellos: cuando los oficiales se muestran irrespetuosos, los ciudadanos son menos propensos a cumplir con sus requerimientos. De manera más general, cuando la policía logra tener mayor legitimidad entre los ciudadanos y los delincuentes, la evidencia no experimental sugiere que la probabilidad de delinquir disminuye<sup>27</sup>.

En fin, para aumentar la probabilidad de éxito, se recomienda también involucrar representantes del personal de todos los rangos en su implementación.

## **Como reducir e eliminar el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía<sup>28</sup>**

La cuestión del uso excesivo de la fuerza por parte de la policía merece especial atención por la gravedad del acto y su alta frecuencia en América Latina. En este sentido, la pregunta es directa: ¿cuáles serían las estrategias más eficientes a la hora de reducir la frecuencia con la cual se produce?

---

Henry J., Thomas E. Mann et Timothy Taylored, *Values and Public Policy*. Washington DC. : Brookings Institution, 1994, 54-80.

26. El concepto de “legitimidad” remite a una actuación policial que cuenta con el consentimiento, la cooperación y el apoyo de aquellas comunidades donde este tipo de estrategia es llevada a cabo. Las fuentes de esta legitimidad son: la integridad profesional y la confianza pública. Para más detalles sobre esta cuestión, véase el capítulo 8 de Skogan, Wesley y Kathleen Frydl (Ed), *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*, National Research Council, 2004, Washington, D.C.: National Academies Press.

27. Véase Skogan, Wesley y Kathleen Frydl (Ed), 2004, Op. Cit.

28. Véase por ejemplo los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) de agosto-septiembre de 1990. Estos principios indican, de manera indirecta, qué serían los casos de uso excesivo de la fuerza. Esta parte se inspira en gran parte de Observatorio Social y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, Op. Cit.

Los juicios tanto criminales como civiles de oficiales implicados en este tipo de abusos no serían especialmente disuasivos<sup>29</sup>. Esto se debe, en particular, a que conseguir la condena penal de oficiales de policía es extremadamente dificultosa debido a que los jueces y los jurados presentan en general un alto nivel de deferencia a los testimonios de los oficiales de policía. De todos modos, enjuiciar a oficiales de policía, ya sean individuos aislados o pequeños grupos de oficiales, no soluciona el problema de fondo que representan las fallas organizacionales sistémicas que facilitan la ocurrencia de estas malas conductas.

En los Estados Unidos, habría un amplio consenso según el cual las autoridades policiales serían más efectivas que los tribunales a la hora de disuadir este tipo de comportamiento. La influencia de la cúpula policial sobre los oficiales sería, según este planteo, decisivo, por ejemplo a través de medidas de desempeño y disciplinarias. Para algunos investigadores, “sea a través de sus actos o por omisión, el jefe de policía es el arquitecto principal del comportamiento de los oficiales que patrullan las calles”<sup>30</sup>. En este sentido, el uso excesivo de la fuerza por parte de algunas policías podría ser el resultado de la presión también excesiva que ponen una parte de la opinión pública y, a su vez, los responsables políticos, sobre las autoridades policiales para que desarrollen políticas de mano dura que favorecen este tipo de comportamientos excesivos. Por lo tanto, en una lógica inversa, la presión pública y política sería, en cierta medida, lo más efectivo a la hora de disuadir el uso excesivo de la fuerza. En otras palabras, una reforma policial apuntando a una reducción del uso excesivo de la fuerza, para ser exitosa, tiene que ser impulsada por un sector de la ciudadanía y el poder político y implementada por la cúpula policial incondicionalmente.

Bajo esta lógica, cabe mencionar que se introdujo, en los Estados Unidos en el año 1994, la posibilidad que el poder federal condujera investigaciones y enjuiciara a aquellas policías

---

29. Véase, para los Estados Unidos, Skogan, Wesley y Kathleen Frydl (Ed), 2004, Op. Cit.

30. Véase Skogan, Wesley y Kathleen Frydl (Ed), 2004, Op. Cit., pagina 283.

locales donde se multiplicaran los casos de malas conductas. Varias de estas investigaciones desembocaron en los años 2000 en arreglos con dichas policías. Las reformas que resultan de estos arreglos incluyen en general<sup>31</sup>:

- la “re”-capacitación de los oficiales con respecto al uso de la fuerza;
- la implementación de fuertes sistemas de control a través del desarrollo de sistemas de advertencia previa – siguiendo el desempeño de cada efectivo y emitiendo señales de alerta cuando un oficial recibe más quejas de los ciudadanos o/y hace un uso más frecuente de la fuerza que sus pares - y la sistematización de informes detallados por cada caso de utilización de la fuerza y de armas de fuego por parte de los efectivos - indicando en particular el contexto, los antecedentes de los oficiales y de los ciudadanos implicados -, y
- el desarrollo de investigaciones internas por cada juicio civil o criminal donde se acusa de abusos a un oficial.

La aplicación de estos arreglos está controlada por una instancia especialmente creada a este efecto. El primero de estos arreglos entre una policía local y el Ministerio de Justicia se firmó en la Ciudad de Pittsburgh en el año 1997. Su evaluación concluyó que tal medida fue un éxito a la hora de reducir el uso excesivo de la fuerza<sup>32</sup>. La evaluación de la reforma del Departamento de Policía de Los Ángeles producto de un arreglo de índole similar al caso de Pittsburgh llegó a conclusiones parecidas<sup>33</sup>. En ambos casos, los niveles de aprobación de los ciudadanos respecto al desempeño policial aumentaron. Además, en el caso de Los Ángeles, tanto la cantidad – medida por la cantidad de paradas y arrestos realizados - como la calidad –

---

31. Véase Skogan, Wesley y Kathleen Frydl (Ed), 2004, Op. Cit.

32. Véase Davis, Robert C., Christopher W. Ortiz, Nicole J. Henderson, Joel Miller y Michelle K. Massie, *Turning Necessity into Virtue: Pittsburgh's Experience with a Federal Consent Decree*, Vera Institute of Justice, Septiembre 2002.

33. Véase Stone, Christopher, Todd Foglesong y Christine M. Cole, *Policing Los Angeles under a Consent Decree: The Dynamics of Change at the LAPD*, Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School, Mayo de 2009.

medida por la cantidad de paradas que llevaron a un arresto y la cantidad de arrestos que llevaron a un juicio - de las actividades policiales aumentaron durante el período de aplicación del arreglo, al mismo tiempo que los casos de uso substancial de la fuerza se volvieron menos frecuentes. Dicho de otra manera, un fuerte liderazgo acompañado por un sistema de control estricto permite reducir las tasas de criminalidad respetando los derechos humanos. Cabe subrayar que en el caso de Los Ángeles, al mismo tiempo que se implementaban fuertes sistemas de supervisión de los oficiales, se difundió también el uso del instrumento de gestión “CompStat”, el cual ayudó a los responsables policiales a elaborar estrategias de reducción del delito más eficaces. En este sentido, este caso es una aplicación ejemplar de lo que se recomendó en la sección anterior: la implementación de nuevos programas de capacitación y de sistemas estrictos de supervisión y sanción, acompañados por una inversión en tecnología destinada a mejorar la eficacia policial.

## **Conclusión**

El proceso de desmilitarización de la policía debe eliminar todos los elementos que la asemejan todavía a una fuerza militar, en particular la estructura de su organización, los programas de capacitación y la cultura institucional que condicionan las conductas de los efectivos y contribuyen a la ocurrencia de abusos. Para que este proceso se traduzca por un cambio efectivo en las conductas policiales, se debe desarrollar un sistema de recompensas y sanciones que crea fuertes incentivos para los policías a adoptar conductas respetuosas de los derechos civiles y humanos. En fin, para aumentar las chances de éxito de la reforma, se debería mejorar al mismo tiempo la eficacia policial, por ejemplo a través de la aplicación de estrategias que se consideran en la actualidad como siendo las más exitosas (resolución de problemas y policía comunitaria).