

CONTEXTOS

Existen casos en que las dimensiones de los conflictos fragmentan o dividen a las sociedades y parte del proceso de pacificación requiere la generación de medidas que, como presupuesto para la desactivación de la conflagración, garanticen la seguridad de los integrantes de los grupos en división o discordia. Por ejemplo, diversos países como El Salvador o Rwanda tuvieron que realizar, en mayor o menor medida, reformas en su sector de seguridad como parte de sus respectivos procesos de paz, tendientes a minimizar la inercia de la etapa del conflicto en dicho sector o su manipulación por grupos sediciosos remanentes.

La *reforma del sector seguridad*¹ en el marco de un proceso de pacificación en sociedades postconflicto está orientada a la creación de instituciones neutrales o por encima de los intereses encontrados que originaron el conflicto, capaces de gestionar los nuevos tipos de conflictos que surgen en sus respectivos contextos. Estos cambios incluyen procesos de reforma policial que crean nuevas instituciones policiales o cambian las ya existentes.

Diversas sociedades bajo regímenes autoritarios o dictatoriales como muchos países de América Latina, –algunas de ellas, precedidas de conflictos armados internos, como en el caso salvadoreño–, realizaron procesos de cambio o *transiciones políticas*, las que generaron cambios institucionales para desmontar las estructuras del estado previo y que – casi por regla general– buscarían la implantación de un régimen democrático (libertades civiles y políticas, elecciones limpias, competitivas, plurales y periódicas)

En el marco de conflictos, o en el estado autoritario o pretransicional, regularmente, el aparato coercitivo (fuerzas de seguridad) jugó un papel fundamental como instrumento de gestión del poder, tal como se señala en los antecedentes previos de la reforma policial en El Salvador.

Una vez iniciada una transición política que intente superar ese estado previo y que se oriente hacia la adopción de un régimen democrático, es necesario superar o minimizar la influencia de los actores autoritarios pretransicionales y las capacidades de estos de bloquear o sabotear el proceso, como por ejemplo, a través de la capacidad de control

de la población (Cruz 2005: 242) Es por ello que la reforma del sector *seguridad* es un aspecto clave de la transición, no solo por el cambio de relaciones de poder en la gestión del control social, sino también por las transformaciones del sistema de gestión de conflictividad de esa sociedad.

Como parte del desmontaje de las estructuras pretransicionales, la transformación de las fuerzas policiales es un aspecto común en varios procesos de transición. Estos procesos han sido denominados como *reformas policiales*.

Aunque no se encuentra en la literatura un esfuerzo definitivo exhaustivo de lo que es una reforma policial, según Candina (2005) ésta tendría dos grandes caracterizaciones: por un lado, transformaciones institucionales en marcos normativos y aspectos organizacionales para el logro de mayor eficiencia y eficacia de la función policial en una sociedad concreta, ésta visión sería más cercana a la de *modernización*. La segunda caracterización es una línea de transformación o cambio de cuerpos policiales hacia formas de ejercicio de la función policial enmarcada en la responsabilidad democrática del respeto del Estado de Derecho y los derechos humanos. Es en este punto donde el rol de la policía juega un papel trascendental como un instrumento de pacificación.

DESAFÍOS

Desmilitarización y Definición de Roles

La literatura sobre los procesos de reforma del sector de seguridad y, en particular, de reforma policial en sociedades posconflicto, son prácticamente unánimes en reconocer que un aspecto básico de estos procesos es la separación de las funciones de las fuerzas armadas de las propias de la función policial, así como la necesidad de que las fuerzas de policiales se encuentren bajo el mando de autoridades civiles, fuera de la influencia militar.

Las razones para la adopción de este criterio de acción son variadas. Quizás las de mayor influencia son las que tienen que ver con el papel negativo jugado por fuerzas de seguridad militarizadas en diversos conflictos armados como violadores de los derechos humanos. Aunque

ello no implique una regla obligatoria de que exista una relación directa entre una cosa y la otra, la experiencia histórica ha resaltado este factor y lo ha colocado como una cuestión elemental a la hora de reformar el sector seguridad.

En segundo lugar, por cuestiones de identidad y adecuación institucional. Los ejércitos tienen como misión la defensa de la soberanía y la territorialidad del estado en casos de confrontaciones de gran envergadura, por lo que sus mecanismos de intervención son los propios para tales circunstancias. En concordancia con su misión, su forma de actuación está condicionada por la eliminación de amenazas claramente identificadas y que son catalogadas como objetivos militares.

En cambio, las fuerzas policiales, desplegadas en la vida cotidiana de la sociedad, debe enfrentar la complejidad de la conflictividad que se manifiesta en diversos espacios e intensidades. Por ello, su visión del conflicto no puede ser tajante, la policía se mueve en un espacio “gris” y, por tanto, necesita un diseño y formas de intervención acordes al complejo entramado social en que actúa, considerando además que las personas con las que cotidianamente interactúa son sus pares y no enemigos.

Debe tenerse en cuenta que, si bien la militarización hace referencia a un tipo de relación orgánica entre policía y fuerzas militares, no se limita a ella, sino que también opera incluso en el marco de entidades supuestamente civiles que adoptan metodologías castrenses de organización, despliegue y relacionamiento con la sociedad (Palmieri 1998) Por lo que la desmilitarización pasa además por la dotación de una identidad y forma de organización y formación civil de las fuerzas policiales, basadas en una doctrina democrática de seguridad pública, sometidas a autoridades civiles y a la auditoria social como cualquier institución pública.

Legitimidad y Credibilidad

El primer gran desafío que la institución policial enfrenta en una sociedad postconflicto es el de la legitimidad y respeto de todos los actores sociales, por ello debe contar con mandatos claros de respeto de los derechos humanos y de acercamiento a la comunidad que la diferencien de antecedentes negativos como la instrumentalización de fuerzas policiales en el marco del conflicto para fines de persecución política y represión de opositores.

En el caso de Rwanda, una de las medidas adoptadas fue la creación, a través de un difícil proceso, de una fuerza policial compuesta por elementos de los antiguos bandos enfrentados en el genocidio. En el caso salvadoreño, aunque originalmente se planteó la creación de una policía completamente nueva, en el proceso de negociación se estableció que las partes enfrentadas tendrían una cuota del 20% cada una de la plantilla policial prevista en el nuevo cuerpo y el otro 60% sería de personal completamente nuevo, sin vinculación con el conflicto armado².

En el caso de la reforma policial en Guatemala, luego de los acuerdos de paz de 1996, básicamente se recicló el antiguo personal policial sin un proceso formativo riguroso previo³, lo que ha sido considerado por los analistas posteriormente como la causa de su deterioro y desprestigio como una policía con graves problemas de violencia, abusos y corrupción.

Todas las reformas han debido partir de estructuras y personal existente, no es una opción factible hacerlo de otra forma, salvo circunstancias excepcionales. No obstante, la forma en cómo los antiguos agentes de seguridad son incluidos en la reforma debe ser rigurosamente regulada y verificada para evitar que violadores de derechos humanos o personas de antecedentes nocivos contaminen la nueva institucionalidad.

La imparcialidad o neutralidad de la fuerza policial respecto de las divergencias de conflictos de grupos sociales es indispensable para la manutención del orden y para la legitimidad social de la institución, la misión consiste en garantizar el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos por igual, así como la intervención oportuna, profesional y objetiva en la aplicación de la ley de manera indistinta respecto de los involucrados.

Violencia Posconflicto

Otro aspecto que debe considerarse como una variable importante en los procesos de transición posconflicto o transiciones políticas es el surgimiento de nuevas fuentes de conflictividad social que se traducen en el incremento del delito, debido al proceso de readecuación social que se encuentra en proceso de adaptación, lo que supone un trance anómico mientras se ajustan las condiciones de la institucionalidad.

Este aspecto es muy delicado, pues genera múltiples dilemas. Desarrollar un proceso de reforma policial en un contexto de violencia

social y demanda ciudadana de seguridad resulta ser un desafío sumamente complejo. A la par de la necesidad de desarrollar una institución policial profesional está la necesidad de favorecer el crecimiento cuantitativo para efectos de cobertura, por encima de las necesidades de cualificación.

Otra tentación que se enfrenta en el contexto que analizamos es el del efectismo, es decir, forzar la reacción policial de control del delito y, por esta vía, devaluar el rol policial de protección de derechos y libertades de la ciudadanía. Resultaría paradójico y contradictorio la búsqueda del “(..) orden y la estabilidad por medio de la involución de los procesos democráticos y del respeto a los derechos humanos”⁴

Este contexto demanda la necesidad de implementación de estrategias orientadas a la reducción de ciertas variables asociadas a los índices delictivos post conflictos. Algunas estrategias son en un nivel superior, tales como aspectos redistributivos y de atención a sectores poblacionales necesitados, así como programas de inserción de antiguos contendientes bélicos y la implementación de controles sobre vectores de gran impacto en la violencia como los remanentes de armas circulantes o la desactivación de grupos renegados del proceso de pacificación o transición que puedan constituirse en potenciales poderes fácticos que trunquen u obstaculicen la transición.

En el nivel del despliegue territorial debe darse un acercamiento entre la policía y la comunidad como un mecanismo para minimizar o disminuir las viejas desconfianzas mutuas que pudiesen existir, generar confianza y reconocimiento mutuo. Una parte de los procesos de pacificación posconflicto radica en la capacidad de las instituciones de poder generar confianza, credibilidad y estabilidad en la población.

Reforma, Acción y Innovación

Muchas veces, las reformas policiales o del sector de seguridad en contextos de procesos de paz o de transiciones políticas están motivados por antecedentes de fuerzas de seguridad violentas, descontroladas y corruptas, de tal suerte que las propuestas de reforma se definen en oposición a dichos antecedentes.

Sin embargo, no basta ni es suficiente solamente contar con una policía controlada, con un régimen legal progresista y transparente. Las policías

deben ser eficientes y eficaces para pacificar la sociedad en que existen, y para ello necesitan ser dotadas de herramientas inteligentes de intervención y respuestas a demandas sociales de seguridad. Ello implica la generación e instalación de sistemas de información, análisis e inteligencia policial que permita contar con un panorama de lo que sucede y pueda tener acciones precisas y contundentes.

Tal como lo expresa Rachel Neild ante las experiencias previas en este punto: “(...) se comprobó que era más fácil fundar una nueva fuerza policial con legitimidad política, que con credibilidad operacional.”⁵ Y en estas circunstancias, la tentación por remilitarizar o revertir lo creado son muy fuertes para determinados actores políticos.

Por otro lado, la formación del recurso humano resulta fundamental no solo en su carácter deontológico (valores institucionales y sociales, respeto a los derechos humanos) sino para el efectivo y correcto desempeño de sus tareas, es decir, formación práctica orientada a la solución de problemas. Se podría hacer una comparación con el fútbol: no basta con saber las reglas del fútbol. Hay que saber jugarlo, conocer la cancha y las jugadas así como mejorarlas constantemente para mantener el nivel. “Una formación policial adecuada puede, por ejemplo, ayudar a crear cuadros policiales partidarios de una nueva concepción de los derechos humanos y del liderazgo civil”⁶.

La eficiencia no es sólo una cuestión respecto a su mandato pacificador, sino también respecto a su organización interna y su capacidad de gestión.

Transparencia y Responsabilidad Institucional

Como lo planteamos antes, existe una urgente necesidad de dotar de legitimidad y credibilidad a la policía en una sociedad fragmentada. Una de las formas de resguardar dicha credibilidad y legitimidad, es asumiendo el control de la función policial en el respeto de los derechos humanos como un elemento clave de la transparencia institucional. En la medida que la sociedad perciba que la policía cuenta con mecanismos activos (internos o externos) para controlar e investigar hechos irregulares o violaciones a los derechos humanos, mayores garantías tendrá que no serán objetos de abusos y las posibles desconfianzas podrían canalizarse por esa vía.

Responsabilidad Democrática

Este probablemente es un desafío que no solo corresponde a la institución policial sino también a sus autoridades civiles. La Policía aunque tiene una dependencia orgánica del Órgano Ejecutivo, y obedece a sus lineamientos, ella no debería responder a agendas particulares de tipo partidario o de motivación política ajenas a su función.

Esto supone tensiones particularmente difíciles frente a ciertas libertades democráticas tales como la manutención del orden en contextos de protesta social. Por un lado, puede existir un interés gubernamental en acallar el reclamo popular que desprestigia su política y para ello, intervenir policialmente en las protestas y por otro lado, el mandato policial de respeto a los derechos humanos, entre ellos, el de la libre manifestación y expresión de la sociedad.

Por lo anterior, la presencia de mecanismos de control institucional y político (parlamento) que garanticen la transparencia de la función policial es indispensable para resolver o prever alternativas de respuesta frente a dichas tensiones.

CONCLUSIONES

Antes de dar conclusiones, lo más prudente es dar una advertencia: lo que aquí se ha presentado es un resumen a partir de diversas experiencias y lecciones aprendidas en variados contextos con diferentes niveles de éxito o fracaso. No existen recetas únicas. Las soluciones e intervenciones dependen de contextos concretos y de los equilibrios de poder ahí establecidos.

No obstante lo anterior, existe un consenso en manifestar que para el logro de la pacificación de una sociedad posconflicto es necesaria una fuerza policial socialmente legítima que sirva de efecto demostrativo de estabilidad y construcción de institucionalidad y la forma de lograr eso es a través del establecimiento de una policía respetuosa de los derechos humanos, eficiente, eficaz, transparente y democráticamente responsable que actúe al servicio de toda la sociedad.

El logro del presupuesto anterior esta condicionado a las limitantes propias de cada proceso, la presencia de actores externos (internacionales)

que suplan la ausencia o debilidad de la voluntad política interna, las necesidades financieras y técnicas y verifiquen con rigor el proceso de implementación y desempeño de la fuerza policial, ha sido uno de los más poderosos instrumentos para asentar estos procesos.

La principal meta a lograr por una policía en una sociedad posconflicto es mostrarse como una muestra de reconciliación y superación del pasado enfrentamiento y para ello debe erigirse como una institución obediente a autoridades civiles democráticamente elegidas, pero también ecuéanime respecto a los diversos actores sociales y políticos con los que interactúa. El establecimiento de una visión y misión claramente orientada al respeto de los derechos humanos y a la transparencia institucional son aspectos claves para obtener credibilidad y autoridad moral ante la sociedad, pero igualmente importante es el logro de instituciones atentas a las demandas sociales y capaces de dar respuestas efectivas y eficientes a las mismas que permitan una pacificación social sostenida.

Notas

¹ El sector de seguridad: “Engloba aquellas instituciones públicas con un mandato de ‘producir’ seguridad, junto con aquellas que aseguran su control democrática, gerencia y supervisión (...) Se debe señalar que esto se refiere a un tipo ideal de cómo las estructuras del estado han sido tradicionalmente arregladas para proveer seguridad pública. Esto puede diferir grandemente de las realidades de las situaciones en las cuales muchos procesos de reformas están siendo llevados a cabo. Hay por supuesto aquellos actores como vigilantes, fuerzas de defensa civil y compañías de seguridad privadas que son en ciertos aspectos un síntoma del fracaso de las instituciones del estado de proveer seguridad pública, ley y orden (...) Estas no necesariamente deben ser excluidas del sector de seguridad, pero plantean preguntas cruciales acerca de su control y regulación para asegurar que pueden rendir cuentas.” Lilly, Damian; Robin Luckham y Michael von Tangen Page. *Gobernabilidad y reforma del sector seguridad: Un enfoque orientado a metas*. Londres, International Alert, 2002. Pág. 9

² En el caso salvadoreño, el proceso de incorporación de antiguos elementos de los cuerpos de seguridad fue objeto de duras críticas debido a sus vinculaciones con graves violaciones a los derechos humanos. Posteriormente, miembros de este personal participaron de graves hechos de violencia política que generaron una crisis en el proceso de paz, véase: Costa, Gino. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, UCA Editores, 1999. Por lo que la lección aprendida es que la creación de un nuevo cuerpo necesita los mejores y mayores filtros posibles para evitar el ingreso de elementos nocivos que puedan resquebrajar la confianza en la naciente policía.

³ Neild, Rachel. *Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central*. Boletín Enfoque: seguridad ciudadana, WOLA, Octubre 2002. Pág. 3

⁴ Washington Office on Latin América. *Desmilitarizar el Orden Público. La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centromérica y Haití*. Wola, Washington, 1996. Pág. 1.

⁵ Neild, Rachel. *Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central*. Boletín Enfoque:

seguridad ciudadana, WOLA, Washington, Octubre 2002. Pág. 2.

⁶ *Ibid.*, Pág. 20.

Bibliografía y Referencias

Amaya Cóbar, Edgardo. "Políticas de Seguridad en El Salvador 1992-2002" en Bayley, John y Lucía Dammert (Eds.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI editores, 2005.

Candina, Azun, 2005. "Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional", en Bayley, John y Lucía Dammert (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI editores, 2005. Págs. 145-167.

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

Cruz, José Miguel. "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador", en Bayley, John y Lucía Dammert (Coord.) (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI editores, 2005, Págs. 239-270.

Lilly, Damian; Robin Luckham y Michael von Tangen Page. *Gobernabilidad y reforma del sector seguridad: Un enfoque orientado a metas*. Londres, International Alert, 2002.

Neild, Rachel. *Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central*. Boletín Enfoque: seguridad ciudadana, Washington, WOLA, Octubre 2002.

Palmieri, "Gustavo. *Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador*". En *Revista Pena y Estado* N° 3 *Policía y sociedad democrática*, Buenos Aires, Programa Latinoamericano de investigación conjunta en política criminal (PLIC/PC), 1998.

Washington Office on Latin America (WOLA). *Desmilitarizar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití*. Washington, WOLA, Septiembre 1996.