

## Problemas y desafíos de las policías en América Latina

Gino Costa<sup>1</sup>

Agradezco la invitación de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil para participar en su primera conferencia. Me han solicitado que comparta con ustedes mis ideas sobre los problemas que enfrentan nuestras políticas de seguridad y, particularmente, nuestras policías, y los desafíos de nuestros gobiernos para brindar seguridad y justicia en el marco del más irrestricto respeto a los derechos ciudadanos. Estos desafíos incluyen, por supuesto, en lugar prioritario, los de la reforma y modernización policial.

Antes de comenzar, quiero explicitar lo difícil que es hablar de América Latina porque, a pesar de las muchas cosas que tenemos en común, tanto nuestros países como nuestros sistemas policiales tienen grandes diferencias. En efecto, tenemos hasta tres grandes sistemas. Por un lado, los de los Estados federales, como Brasil, México y Argentina, con algunas policías federales y con policías de prevención e investigación estatales y, en algunos casos, municipales. Por el otro, tenemos a los Estados unitarios, con policías nacionales únicas, encargadas simultáneamente de la prevención y la investigación criminal, como en América Central, a excepción de Costa Rica, y como en la zona andina, a excepción de Venezuela. Entre estos dos extremos, tenemos el caso de Chile. Un Estado unitario con dos cuerpos policiales nacionales, uno de prevención y otro de investigación. Además de estos sistemas, los casos de Venezuela y Costa Rica rompen la pauta, porque siendo Estados unitarios tienen no dos, como Chile, sino varias policías más. A esta pluralidad de sistemas policiales hay que agregarle las diferencias de desarrollo económico y social, por un lado, e institucional, por el otro.

\*

No obstante la pluralidad, resultado de estas determinantes, nuestras políticas de seguridad y nuestras policías comparten ciertos problemas comunes, aunque de distinta envergadura en cada país y en cada cuerpo policial. Veamos cuáles son.

Refirámonos, primero, a nuestras políticas de seguridad. Quiero poner a consideración de ustedes, para el debate, seis problemas, limitaciones y deficiencias, que considero de los más importantes, aunque no los únicos.

Uno, carecen de un adecuado liderazgo político y profesional. Esto se traduce en débiles ministerios del Interior o de Seguridad Pública, insuficientemente equipados de funcionarios con competencia profesional en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas públicas en esta materia. No cuentan, además, con información delictiva adecuada para la formulación de políticas ni con los instrumentos y capacidad suficiente para conducir y supervisar a las policías que se encuentran bajo su responsabilidad, tanto en lo operativo como en lo gerencial y disciplinario. Menos aún están en condiciones de dirigir y coordinar las acciones multisectoriales que se requieren, tanto en lo preventivo como en lo referido a la acción del sistema penal. Estas debilidades se acentúan por la inestabilidad política que

normalmente afecta a nuestros gobiernos y, especialmente, al gobierno de la seguridad pública, una de cuyas características, a lo largo y ancho de la región, es la discontinuidad de esfuerzos.

Dos, la contraparte de estas limitaciones es la autonomía de nuestras instituciones policiales y el gran poder político que ostentan dentro del Estado y la sociedad. Esto las hace resistentes al control y al cambio, las mantiene encapsuladas del resto de la sociedad y las hace propensas a actuar por encima de la Constitución y las leyes, y a vulnerar los derechos humanos. Todo esto contribuye a la policialización de las políticas de seguridad. En lugar de ser éstas esfuerzos integrales y multisectoriales, con frecuencia se convierten en una suma de planes operativos policiales, lo que disminuye la capacidad de nuestros gobiernos de responder adecuadamente a los desafíos de la inseguridad, la violencia y el delito. La autonomía de las corporaciones policiales explica también las dificultades de poner en práctica políticas de seguridad en el ámbito local, dirigidas y coordinadas por los gobiernos municipales.

Tres, la militarización constituye otra de las características de nuestras políticas de seguridad. Esta se expresa en la tendencia de involucrar a los militares en tareas policiales, con el argumento de que nuestras policías no son lo suficientemente eficaces. Los avances que se dieron con el fin de la guerra fría en delimitar claramente las fronteras entre lo policial y lo militar han sido revertidos, en parte por la complejidad de la situación y, en parte, por el aliento de los Estados Unidos a involucrar a las fuerzas armadas en enfrentar las nuevas amenazas.

Cuatro, existe una tendencia muy extendida en la región que consiste en responder a los problemas de seguridad con acciones retóricas y efectistas, que normalmente son populares, pero que, en última instancia, resultan ineficaces. Ella consiste en responder con modificaciones legales para endurecer las penas, criminalizar nuevas conductas sociales, ampliar las atribuciones policiales, involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y restringir las garantías y los derechos ciudadanos. Estas políticas no solo socavan las bases del Estado democrático, sino que, lejos de contribuir a resolver los problemas de seguridad, pueden incrementarlos. Ello es lo que ha estado ocurriendo, de manera más clara, en el triángulo norte de América Central con las políticas de “mano dura” y “súper mano dura”. Esta tendencia va acompañada de un desdén por los esfuerzos de prevención, rehabilitación y reinserción social de los infractores de la ley, así como por la postergación indefinida de las urgentes reformas de las policías, la justicia y los sistemas penitenciarios.

Cinco, otra característica de nuestras políticas es que no se diseñan en base a información veraz, confiable y oportuna sobre quién, cuándo, cómo y dónde se cometió una falta o un delito. La ausencia de información no sólo contribuye al diseño de políticas inadecuadas sino a la incapacidad de evaluarlas, en la medida en que no se cuenta con los indicadores necesarios. Sin indicadores no hay gestión por resultados posible.

Seis, la debilidad de los ministerios del Interior o Seguridad Pública para coordinar la acción multisectorial, la precariedad de los gobiernos municipales para hacer lo propio en el ámbito local, la policialización y militarización de las políticas de seguridad, y la poca tradición de trabajo integrado entre diversos sectores da cuenta de las dificultades de poner en práctica una respuesta integral e interinstitucional a los problemas de inseguridad. La reciente constitución de sistemas nacionales de seguridad ciudadana es un paso positivo, pero las dificultades de funcionamiento que están teniendo son testimonio de los grandes desafíos que tiene por delante. La coordinación no es solo difícil en el ámbito penal, sino también en el preventivo.

\*

Ahora, permítanme referirme, específica y rápidamente, a los problemas, limitaciones y deficiencias de nuestras policías. Cuatro de ellos me merecen especial atención.

Uno, su anacronismo, tanto en lo tecnológico y organizacional, como en lo conceptual y normativo. El carácter cerrado de nuestras policías, al igual que nuestros militares, a influencias externas y la debilidad del liderazgo político, con frecuencia, les ha permitido permanecer al margen de los procesos de reforma del Estado por mucho más tiempo que otras instituciones públicas. Ello, también, las hace más resistentes a las nuevas corrientes de gestión institucional y de trabajo policial.

Dos, la persistente presencia de prácticas corruptas y abusivas, que es la otra cara de la moneda de su autonomía institucional, de su fortaleza relativa frente a otras instituciones del Estado de derecho, de la falta de controles internos y externos que promuevan la transparencia y rendición de cuentas, del mal entendido “espíritu de cuerpo” y de la ausencia de una eficaz dirección y supervisión política. Ella contribuye a explicar la ineficiencia para brindar un buen servicio policial y es la principal razón de la desconfianza ciudadana.

Tres, las deficientes condiciones de bienestar y trabajo de los policías, que atentan contra el buen desempeño profesional, la calidad del servicio que brindan y, en ocasiones, su propia salud física y mental. No es posible concebir una policía eficiente sin una institución que le brinde a su personal, de manera permanente, formación moderna y de excelencia; posibilidades de desarrollo profesional, personal y familiar; y, las mínimas facilidades para hacer bien su trabajo. Por sobre todo, que lo trate con respeto, que lo considere, siempre, su activo más importante y que invierta en su constante perfeccionamiento.

Cuatro, la desconfianza ciudadana, que es el resultado de un conjunto de factores, principalmente la impunidad frente a la corrupción y el abuso, así como la ineficiencia y la baja calidad del servicio policial. Esto último tiene causas tanto internas como externas a la institución. Algunas de las internas ya han sido mencionadas. En cuanto a las otras, cabe indicar la responsabilidad de los gobiernos por no atender adecuadamente a la profesionalización de sus instituciones policiales y al bienestar de su personal y de sus familias. Una institución policial sin respaldo ciudadano, por más bien formada y equipada que esté, no podrá cumplir adecuadamente su tarea, porque tanto la información como la legitimidad que requiere para actuar sólo puede provenir de la comunidad. Por eso, la desconfianza es el obstáculo principal para que la policía pueda cumplir su función de protectora y defensora de nuestros derechos y libertades. Superar ese obstáculo debe el objetivo más importante de cualquier esfuerzo de transformación institucional.

\*

Planteados los problemas, a continuación los desafíos para todos los cuerpos policiales. Se trata de desafíos permanentes que deben enfrentar con decisión y determinación, incluso los cuerpos que están en mejores condiciones, porque los peligros de la desactualización, de la corrupción y el abuso, y del deterioro de las condiciones de bienestar y trabajo son permanentes y acechan por igual a todos, así como la legitimidad y la confianza ciudadana

se mantiene o se pierde día a día. Más aún en un mundo globalizado en el que los cambios tecnológicos permiten al crimen organizado la rápida transformación y perfeccionamiento de sus modalidades de acción.

El primer desafío es el de dotar a nuestras políticas de mayor gobernabilidad, esto es, ministerios del Interior o Seguridad Pública sólidos, con un funcionariado profesional y competente, blindados a los vaivenes políticos; sostenibilidad en el tiempo, que trasciendan los cambios de ministros y de gobiernos; y, con adecuada información para su diseño, con indicadores que permitan su evaluación y con instrumentos para la efectiva supervisión de los cuerpos de policías.

También se requiere contar con adecuados mecanismos de coordinación, tanto horizontal como vertical. En el primer nivel, aquella que involucra a las instituciones encargadas de la persecución y sanción del delito (policías, fiscales y jueces) y de la rehabilitación y reinserción de los infractores (sistemas penitenciarios), así como a las responsables de la prevención (policías, gobiernos locales, sistemas educativos y de salud, y organizaciones juveniles, sociales y vecinales). En el segundo nivel, la que se refiere a la coordinación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales (regionales - estatales, provinciales y locales). Esto, también, demanda una fina sincronización de los esfuerzos de los gobiernos subnacionales con las instituciones que, como la policía y la justicia, pueden tener carácter nacional. Finalmente, la gobernabilidad también pasa por contar con instituciones parlamentarias que cumplan, adecuadamente, con sus labores legislativas y fiscalizadoras.

El desafío de la gobernabilidad del sector implica acometer, de manera simultánea a las transformaciones en las policías, la reforma y modernización de los sistemas judiciales y penitenciarios. No basta con contar con mejores policías, si la justicia sigue siendo un instrumento de impunidad o de intereses económicos y políticos. Tampoco basta con transformar a las policías y a la justicia, si las cárceles continúan siendo las universidades del crimen y los espacios desde los cuales se conduce la actividad delictiva.

El segundo desafío es el de la profesionalización del personal, que pasa por fortalecer la carrera policial y cada uno de sus componentes, a saber: los sistemas de reclutamiento, selección e ingreso; la formación, especialización y capacitación; la evaluación del desempeño; la promoción y el ascenso; y, el régimen disciplinario. Un plan de carrera bien estructurado, que promueva el mérito, la iniciativa y la creatividad, y que sea implacable con los malos policías, contribuirá a crear cuerpos policiales de excelencia.

El tercer desafío es el de la dignificación del trabajo policial, del policía y de sus familias. Ello demanda buen trato al personal, tanto por la institución como por los superiores jerárquicos; adecuadas remuneraciones; condiciones dignas de trabajo, incluyendo el régimen laboral con jornadas de descanso adecuadas y vacaciones remuneradas; programas de salud, de vivienda y otros de bienestar, administrados con transparencia, con un sistema de rendición de cuentas y con representación de todo el personal policial en los órganos de gestión.

De la misma manera en que al policía le debemos exigir el más irrestricto respeto del Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de las Naciones Unidas, y de las normas nacionales e internacionales de los derechos humanos, es imprescindible que a las instituciones policiales y, principalmente, a nuestros gobiernos les exijamos el mismo respeto por los derechos de los y las policías.

El cuarto desafío es el de la modernización de la gestión institucional, que involucra tanto los niveles organizacional, tecnológico, conceptual y normativo, así como la gestión de los

recursos humanos, logísticos y financieros. Un componente importante de este desafío es el proceso de descentralización de responsabilidades y de toma de decisiones. A este respecto, la herencia militar de muchos de nuestros cuerpos constituye un obstáculo difícil, aunque no imposible, de superar. El trabajo policial, a diferencia del militar, requiere de una libertad para tomar decisiones en el terreno, que no se condicen con la formación y la disciplina militar.

El quinto desafío es el de la transparencia, el control y la rendición de cuentas, instrumentos fundamentales para enfrentar la corrupción y el abuso policial, y para generar las condiciones de confianza de la ciudadanía y de otros poderes del Estado en las policías. Esto demanda acabar con la “cultura del secreto” y ser proactivos en poner al servicio de la ciudadanía, por ejemplo a través de las páginas web institucionales, toda la información posible sobre, entre otros, la utilización de los recursos, incluyendo el presupuesto y los programas de bienestar policial; el récord del personal; las políticas e intervenciones institucionales; y, la información delictiva.

Estas prácticas deben ser complementadas con una política comunicacional que permita a los jefes policiales de todos los niveles dar cuenta de las actividades e intervenciones institucionales y responder a las preguntas de los medios de comunicación. Sería ideal que, anualmente, los cuerpos policiales rindieran cuentas con informes al Congreso Nacional o de los Estados sobre su labor. El contacto constante con la población es, también, fundamental. Instituciones como los cabildos abiertos o las audiencias públicas son importantes no solo para rendir cuentas, sino, sobre todo, para recoger las inquietudes, sugerencias y las propuestas de la comunidad.

El sexto desafío es el de la información y el análisis para la acción policial. Las policías tienen que saber, con la mayor exactitud posible, dónde, cuándo, cómo y quién cometió un delito en su jurisdicción. Las respuestas a esas cuatro preguntas son el secreto fundamental del trabajo policial, no sólo del policía de investigaciones, sino también del preventivo. No es posible desplegar las fuerzas para prevenir el delito sin tener información veraz, confiable y oportuna sobre la situación delictiva. Si lo hacemos, estamos condenados a hacerlo muy mal y a perder frente al crimen.

Tan importante como contar con la información es saber utilizarla y, para ello, resulta fundamental que nuestras policías tengan las destrezas necesarias para sistematizar la información disponible y hacer un análisis crítico de ella, especialmente para asociar los patrones delictivos a los factores de riesgo, como pueden ser el alcohol, las drogas, la deserción escolar y otros. Ver la manera cómo en cada circunscripción territorial éstos inciden en la actividad criminal es una tarea de la mayor importancia. Pasar del policiamiento reactivo al proactivo, fundado en la información y en análisis de la misma, para atacar las causas de los delitos y resolver los problemas que los motivan, es el gran desafío de las policías del siglo XXI.

El séptimo y último desafío es el de recuperar la confianza ciudadana. Esto sólo será posible si nos abocamos a la tarea de superar los seis primeros desafíos, de manera simultánea y permanente, mejorando la calidad del servicio policial y dando muestras de una voluntad de cambio y de una nueva actitud. Con frecuencia, se cree, equivocadamente, que la desconfianza se puede superar con medidas cosméticas, bien marketeadas y publicitadas. La única manera de hacerlo es con resultados.

Si éstos son los problemas y los desafíos, ¿qué tareas tenemos por delante?, ¿qué podemos hacer desde la Red para contribuir a hacer realidad los desafíos de nuestras políticas de seguridad y, particularmente, de nuestras policías? Creo que hay mucho que hacer. La sola existencia de la Red ya es un hecho valioso en si mismo, pues está comenzando a contribuir a un intercambio de buenas prácticas, a que todos aprendamos y nos enriquezcamos con la experiencia ajena. Estos encuentros contribuyen a ello, al igual que las visitas de trabajo entre sus miembros.

Este Foro debe, además, constituir un buen ejemplo de lo que tenemos que hacer en nuestras ciudades y países para crear espacios de reflexión y análisis entre nuestros policías y organizaciones de la sociedad civil. Quizá, el mejor ejemplo de ello lo constituye el Foro Nacional de Seguridad Pública de Brasil, que, entiendo, ha inspirado la creación de esta Red y cuyos artífices están liderando su desarrollo.

Creo que, también, la Red puede ser un instrumento útil para comenzar a medir y evaluar el desempeño y la calidad de nuestros servicios policiales y, sobre todo, a compararlos. Contamos con instrumentos para ello. Mencionaré cuatro.

Uno, el kit de visitas a comisarías de policías, desarrollado por la Alianza Global Altus, que permite evaluar en qué medida éstas están diseñadas y son operadas para servir al público. Hasta el momento se han hecho dos jornadas mundiales, que han demostrado las múltiples ventajas de un sistema de evaluación y participación ciudadana. Sugiero que las organizaciones de sociedad civil de la Red se comprometan, el próximo año, a participar en la tercera jornada de Altus o, si ésta no se realiza, a organizar, simultáneamente, una jornada de visitas en nuestras ciudades.

Dos, en todos nuestros países se realizan, de manera regular, encuestas de opinión pública donde se mide la tasa de victimización y se evalúan nuestras instituciones policiales. Ocurre, sin embargo, que no siempre utilizamos los mismos indicadores. Sugiero que trabajemos en escoger algunos, muy pocos en realidad, que permitan comparar la situación de seguridad en nuestros países y su evolución a lo largo del tiempo, así como los grados de confianza y satisfacción con el servicio que brindan las instituciones policiales. Tener la capacidad de contar con instrumentos de medición comparables entre nuestros países y nuestras policías sería, creo yo, de gran utilidad y una tarea muy pertinente para nuestra Red. Sobre todo en Colombia y, crecientemente, en Brasil, se están consolidando observatorios ciudadanos que cumplen, entre otras, esta tarea. Estos son los observatorios conocidos como *Cómo Vamos* o *Nossa*. Cabría revisar los indicadores de seguridad desarrollados por dichos mecanismos y ver si son los más adecuados. Si lo fueran, ya tendríamos parte del trabajo hecho, ahí donde existen. La tarea sería llevar la medición ahí donde no existen. Hacer realidad esta tarea pasa por establecer un diálogo con los *Cómo Vamos* y con *Nossa*.

Tres, para complementar la información que arrojen las encuestas de opinión pública, necesitamos trabajar con indicadores más duros, como estadísticas, por ejemplo. Esto es lo que hacen los observatorios mencionados. Habría, también, que revisar este componente de sus evaluaciones.

Cuatro, por último, para evaluar el trabajo de nuestros policías, también, necesitamos contar con la opinión de los policías, lo que demanda que discutamos la pertinencia de desarrollar un cuestionario común, aplicable a todas las policías de la región. Este debería estar dirigido a dar cuenta, principalmente, de las condiciones de trabajo y bienestar.

Ojalá que estas sugerencias contribuyan a enriquecer nuestra discusión en las dos jornadas de trabajo que tenemos por delante.

Muchas gracias.

\*

<sup>1</sup>*Gino Costa (Lima, 1956). Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph.D. en Historia Contemporánea de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Fue parte del equipo que inició el proceso de reforma policial y que gestó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana durante el gobierno de Alejandro Toledo, del que fue Ministro del Interior. También ha sido Presidente del Instituto Nacional Penitenciario y Defensor Adjunto para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Actualmente preside Ciudad Nuestra.*