

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/331987185>

Modernización Policial (Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia: Modulo 5)

Book · September 2018

CITATIONS

0

READS

3,561

1 author:



Hung-En Sung

City University of New York - John Jay College of Criminal Justice

102 PUBLICATIONS 1,663 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



When Does Police Use of Deadly Force Become Deadly? [View project](#)



Cross-Cultural Differences in Human Agency, Self-Control, and Aggression [View project](#)



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Hung-En Sung

Docente

John Jay College of Criminal Justice, EEUU

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Bárbara Paola Cedillo López

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrés Restrepo Restrepo

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

César Rivera Arteaga

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrea Cabezón

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Coordinadores académicos del curso

Karelía Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Alejandra Mohor

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA).



Septiembre 2018

1300 New York Ave NW, Washington, DC. 20577

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



INDICE

1. Presentación	5
2. Introducción	8
3. Reformas de la policía en ALC	13
3.1. Retos de las reformas policiales.....	17
3.2. Elementos clave de una reforma policial	19
3.3. Obstáculos para el éxito de las reformas policiales	23
3.4. Logros de las reformas policiales.....	27
4. La policía comunitaria	30
4.1. Antecedentes de la policía comunitaria	30
4.2. El modelo trinitario de la policía comunitaria	35
4.3. Modificaciones y replicaciones en ALC	52
4.4. Evaluaciones de los resultados.....	60
5. Profesionalización de la Investigación Criminal.....	68
5.1. Relaciones interinstitucionales	70
5.2. Gestión y supervisión.....	72
6. Control y efectividad del trabajo policial.....	75
7. Conclusión.....	84
8. Glosario.....	86
9. Bibliografía	89
Lecturas opcionales.....	95



1. PRESENTACIÓN

Muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) han adoptado prácticas innovadoras para modernizar sus fuerzas policiales. Se han introducido experimentos audaces para consolidar la democracia, mejorar la protección de los derechos humanos y la justicia social, así como para contribuir a la seguridad regional. Sin embargo, la combinación del rápido incremento de la violencia con la falta de contención del deterioro de la seguridad ciudadana ha decelerado el progreso de la reforma policial en la región. Esta crisis ha expuesto la ineficiencia del tradicional accionar policial, que se había basado en respuestas centralizadas, estandarizadas y contundentes al crimen. Como resultado, gran parte de ALC se encuentra atrapada entre la permanencia de paradigmas policiales anticuados y la implementación de tácticas y tecnología modernas. Este compromiso anacrónico, no obstante, es insostenible.

Pero, ¿cuáles son las tendencias que definen a la policía moderna? Muchas de las características de las organizaciones policiales actuales se enfrentan a un gran desafío, ya que el surgimiento global de la

sociedad civil¹ ha llevado a muchos líderes y teóricos de la policía a sugerir que se han originado cambios fundamentales en la naturaleza y organización de la policía.

Este, concretamente, es el tema que queremos considerar en el módulo. A continuación, abordaremos el rol preventivo e investigativo de la policía, así como las corrientes actuales en el trabajo y las reformas policiales en ALC.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final del módulo serás capaz de:

- ◆ Definir conceptos relacionados con la misión y función policial, sus modalidades de gestión y las distintas especialidades.
- ◆ Resumir los principales retos de las policías en ALC.
- ◆ Explicar los elementos claves de los procesos de modernización y reformas policiales.
- ◆ Identificar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, control y efectividad.

¹ La sociedad civil es el espacio social constituido por ciudadanos que desarrollan actividades conjuntas y voluntarias para influir el ámbito público. Estos grupos de ciudadanos inciden en políticas públicas sin formar parte del gobierno ni pertenecer a un partido político. Un ejemplo de la sociedad civil en acción puede ser un grupo de vecinos que decide congregarse en una plaza para protestar por una ola de robos, reclamando la renuncia del jefe de la policía y exigiendo un mayor número de agentes en la calle.

PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ◇ ¿Cuáles son los elementos claves para una reforma policial en ALC? Y, ¿cuáles son los retos?
- ◇ ¿Cuál es el punto de partida para incrementar la confianza de la ciudadanía en la policía?
- ◇ ¿Cuáles son las funciones de la policía? ¿Qué funciones no le competen a la policía?
- ◇ ¿Qué estrategia policial para combatir el crimen ha sido efectiva en ALC? ¿Qué evidencia existe?

2. INTRODUCCIÓN

La **policía** es la función gubernamental que se ocupa de la protección de la comunidad contra el crimen y el desorden a través de: (a) estrategias de prevención contra la delincuencia; (b) investigación después de que un crimen ha ocurrido; y, (c) asistencia autoritativa o ceremonial al público, como por ejemplo, dirección de tránsito o escolta de dignatarios.

El trabajo policial implica, entonces, un conjunto de actividades destinadas a preservar la seguridad del orden social que, idealmente, deriva de un consenso de interés común. Si bien la vigilancia y la coerción adecuadamente reguladas son instrumentos disponibles a la policía para llevar a cabo su misión, los miembros de la organización no tienen la tarea de castigar a los delincuentes ni de ‘enseñar a los ciudadanos una lección.’

El estado de derecho requiere que la culpabilidad penal se establezca en un proceso abierto y disputado de procesamiento. Además, la gobernanza democrática faculta a las entidades no gubernamentales, como familias y grupos religiosos, para socializar a los miembros de la comunidad en la internalización del control ético. Este entendimiento del rol policial es el resultado de un proceso histórico prolongado que continúa evolucionando y adaptándose.

La primera **fuerza policial organizada** se remonta a la Oficina de Teniente General de Policía (*lieutenant général de police*, en francés), fundada en París por el rey Luis XIV en 1667, con el objetivo de fortalecer la estabilidad social mientras Francia se preparaba para una serie de guerras. Gradualmente, la institución se desarrolló como una burocracia nacional y se convirtió en el prototipo de las fuerzas policiales continentales, caracterizado por su cultura paramilitar, su asociación con un sistema judicial inquisitivo² y una amplia gama de poderes y responsabilidades, que iban desde el saneamiento ambiental y el control delictivo, hasta la protección de la soberanía nacional.

² Un sistema inquisitivo es un sistema judicial en el que el tribunal o el magistrado participa activamente en la investigación de los hechos del caso en juicios por escrito. En contraposición a un sistema acusatorio adversarial en el que el papel del tribunal o del magistrado es principalmente el de un árbitro imparcial entre la fiscalía y la defensa en juicios orales y públicos.

El sistema francés migró hacia toda Europa continental, particularmente a Austria y los estados germanos. La característica fundamental de este sistema es que el mandato de la policía abarca casi todos los servicios públicos, tal como se evidencia en los estados germanos, en donde el *Policeywissenschaft* - el primer concepto alemán de policía - coincidió con lo que se llamaría hoy el estado benefactor o de bienestar. En muchas instancias, estas fuerzas policiales continentales fueron creadas por el Estado para sus propios beneficios y, en consecuencia, la supresión de la disidencia política se convirtió en una de sus principales responsabilidades. La policía continental compartió la estructura, el entrenamiento y la subcultura de las fuerzas militares e incluso, hasta la actualidad, muchas agencias policiales están bajo la autoridad de sus Ministerios de Defensa.

La inteligencia doméstica y los controles antidisturbios siempre fueron tareas centrales de las fuerzas policiales continentales, que se percibían a sí mismas como defensoras de los órdenes socioeconómicos y políticos vigentes. Este modelo que conceptualiza a la policía como sirviente del Estado también dejó una profunda influencia en América Latina.

Durante la época colonial, los cabildos ejercían la función de policía en las alcaldías con la asistencia de los alguaciles o las milicias. Con la consolidación de los países latinoamericanos como estado-naciones a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se vio la necesidad de crear o reorganizar las policías nacionales para afianzar el control del Estado sobre el territorio y la población.

Las fuerzas militares son prototipos de las fuerzas policiales nacionales: Existe una única fuente de comando que fluye desde la cúpula hacia la base de una jerarquía extendida y, con la excepción de los estados federales de Argentina, Brasil y México, existe un número drásticamente limitado de organizaciones policiales. En un contexto de elevada desigualdad social y, por ende, extrema inestabilidad política, la misión de preservar la soberanía del Estado contra las amenazas internas ha prevalecido sobre el mandato de brindar seguridad a la comunidad.

La redefinición de la policía como aplicación de la ley penal se produjo a mediados del siglo XIX. Se dice que **la policía moderna** nació con la creación de la Policía Metropolitana de Londres en 1829, cuando Sir Robert Peel estableció una fuerza municipal uniformada para combatir la criminalidad y el desorden resultantes de la rápida urbanización.

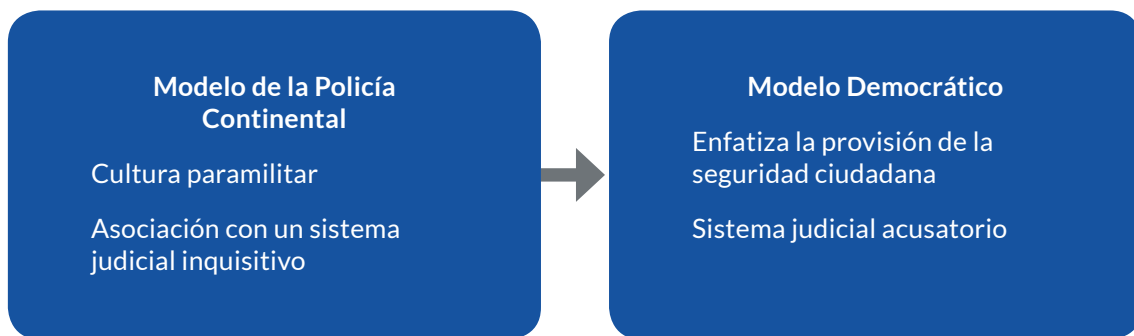
PRINCIPIOS DE PEEL

Robert Peel creó 9 principios que guían la actuación de la policía moderna:

1. La misión principal por la que existe la policía es *prevenir el crimen y el desorden* como una alternativa a la represión del crimen y el desorden por las fuerzas armadas y la severidad del castigo legal.
2. La habilidad de la policía para realizar sus funciones *depende de la aprobación pública* de sus acciones.
3. La policía debe asegurarse la *cooperación voluntaria del público* en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.
4. El grado de colaboración del público disminuye *proporcionalmente* con la necesidad del uso de la fuerza.
5. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la *demostración constante del servicio a la ley* absolutamente imparcial.
6. La policía solo debe *usar la fuerza* para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente.
7. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la *policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía*. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada uno de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad.
8. La policía debe *restringir* de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura.
9. La prueba de la *efectividad* de la policía está en la *ausencia de crimen y desorden*, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.

La estrategia principal adoptada en Londres fue el **patrullaje preventivo** que proveyó una presencia policial visible en las calles las 24 horas del día. Este abordaje anglosajón de gestión policial que enfatiza la provisión de la seguridad ciudadana, a través de una burocracia descentralizada en un contexto judicial acusatorio, fue inmediatamente tomado como modelo a seguir por países de habla inglesa en primera instancia y, más tarde, por otros en el resto del mundo.

Actualmente, la tendencia anglosajona es conocida también como **modelo democrático**, y muchos de sus principios y valores guían la reforma policial alrededor del mundo. Por otro lado, algunos elementos de la policía continental son considerados como medidas de emergencia que pueden ser adoptados temporariamente para enfrentar crisis causadas por insurgencias armadas, crimen organizado o violencia delictiva.



◆ LA POLICÍA DEMOCRÁTICA

El fin de la Guerra Fría trajo nuevas realidades y expectativas en todo el mundo. La consolidación de las instituciones democráticas, así como del estado de derecho, fue sin duda uno de los temas centrales de este proceso que sigue evolucionando.

La policía debe ser democrática en una sociedad democrática. Pero, ¿cuáles son las características clave de la policía democrática? El experto en la policía estadounidense David H. Bayley enumeró sus cuatro elementos esenciales (2006).

1. **Aplica la ley.** La policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante el gobierno. La policía no hace leyes, las aplican bajo el escrutinio de los tribunales.

2. **Protege los derechos humanos.** La policía debe proteger los derechos humanos, especialmente aquellos que son necesarios para el tipo de actividad política que es el sello distintivo de la democracia, como las libertades de expresión, de asociación y de asambleas públicas.
3. **Rinde cuentas.** La policía debe rendir cuentas a entidades ajenas a su propia organización que están específicamente designadas y facultadas para regular la actividad policial. Estas entidades incluyen legislaturas, tribunales, comisiones de supervisión y los medios de comunicación. Para que la responsabilidad sea significativa, la actividad policial debe estar abierta a la observación y debe ser informada regularmente al público.
4. **Atiende a las necesidades de los ciudadanos.** La policía debe dar prioridad operativa a atender las necesidades de los ciudadanos y grupos privados. La policía alcanza su efectividad cuando responde a las necesidades desagregadas de la ciudadanía y no cuando responde a las directivas del gobierno central.

En esta nueva era de gestión policial democrática, todas las instituciones y las prácticas políticas aspiran ser legales, legítimas y profesionales. La **legalidad** se basa en la ejecución y el acatamiento de las normas catalogadas en la Constitución, códigos procesales, y reglamentos administrativos. La **legitimidad**, en cambio, se refiere al nivel de confianza, aprobación y cooperación públicas que gozan las dependencias y agentes estatales. El **profesionalismo** denota la toma de decisiones tácticas, apoyadas por una formación especializada, recursos adecuados, visiones estratégicas informadas y directrices éticas específicas. Finalmente, es imperativo que en lugar de rendir cuentas al Estado exclusivamente, las fuerzas policiales democráticas sean instituciones de servicio del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

3. REFORMAS DE LA POLICÍA EN ALC

La ola más duradera y profunda de redemocratización en América Latina comenzó con la caída de los regímenes militares en América del Sur en la década de los ochenta, y se amplió con el fin de las guerras civiles en América Central en los años noventa.

Por lo general, las reformas en ALC se han enfocado en mejorar y ampliar el sistema existente, a través del aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura sin antes evaluar la eficacia de la actuación policial para proponer cambios en la estructura y funciones de la policía (Arias, Rosadas-Granado y Saín, 2012). Las perspectivas tradicionales de la reforma policial incorporan elementos relevantes de una reforma, pero no ofrecen una visión holística del tema. Podemos destacar como las principales perspectivas, la visión normativa, la organizacional y la comunitarista.

Tabla 1. Visiones tradicionales de la reforma policial

Visión normativa	Se enfoca en la reformulación de leyes y normas que regulan la seguridad pública con la “ilusión ingenua” de que estos cambios llevarán a una reestructuración de las instituciones policiales.
Visión organizacional	Se centra en el rediseño de los programas de formación policial y la estructura organizacional centralizada, con el propósito de impulsar cambios en la cultura institucional y así evitar las conductas inadecuadas. Sin embargo, se limita a cambiar los aspectos formales de la organización sin revisar las competencias y funciones de las distintas unidades y prácticas policiales.
Visión comunitarista	Propone la participación ciudadana en temas de seguridad local y monitoreo del desempeño policial, con la esperanza de hacer más eficiente y honesta la actuación policial. Esto conllevaría a “una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad y sentaría nuevas bases institucionales para la policía”.

Fuente: Arias, P., Rosada-Granados, H., y Saín, M. F. (2012).

Dos fuerzas históricas han convergido para impulsar la reforma policial en ALC (Frühling, 2009). Por un lado, el fin de las largas y sangrientas guerras civiles trajo la garantía, por parte de potencias extranjeras y organizaciones transnacionales, de la introducción de la asistencia técnica y logística como parte de los esfuerzos de reconstrucción nacional en las sociedades post-conflictuales como El Salvador, Guatemala y Haití.

Por otro lado, el colapso de los regímenes autoritarios hirió mortalmente la credibilidad de las instituciones militares y paramilitares a quienes se atribuyó el fracaso crónico del Estado en países que comparativamente cuentan con más recursos, como Brasil, Argentina y Chile. Se considera a la subordinación de las fuerzas de seguridad a las autoridades civiles democráticamente constituidas como la piedra angular para el desarrollo de instituciones políticas viables.

Además de estas exigencias políticas, las conmociones causadas por las actividades de pandillas, la violencia homicida y la corrupción endémica, han abrumado a muchas fuerzas policiales en la región y exigen reformas desde todos los rincones del continente. Asimismo, el advenimiento de la participación popular en los procesos políticos, el clamor por el respeto a los derechos humanos y el reemplazo de la violencia política por la violencia criminal, revelaron la insuficiencia de las instituciones y prácticas policiales existentes (Frühling, 2003; Dammert, 2005).

Por una parte, las fuerzas policiales se han desplegado tradicionalmente como una extensión del poder ejecutivo para mantener la ley y el orden tal como lo definen las élites gobernantes; pero, por otro lado, décadas de conflictos armados internos han movido a las fuerzas de seguridad para luchar contra la insurgencia, muchas veces bajo el mando general de las fuerzas armadas.

Como resultado, las fuerzas policiales latinoamericanas tienden a ser centralizadas en su estructura, militarizadas en su organización y formación, y orientadas a la seguridad nacional en su ideología. Pero a medida que las instituciones y los valores democráticos se robustecen en todo el continente, se espera que el aparato de justicia penal equilibre la eficacia del control de la delincuencia con las debidas garantías procesales, y que las acciones policiales pasen de una preocupación manifiesta al mantenimiento de los órdenes constitucionales a la protección de los ciudadanos comunes contra la violencia, la delincuencia y el miedo a la inseguridad.

El dominio colonial británico y las poblaciones pequeñas han hecho que las fuerzas policiales en el Caribe sean más descentralizadas y menos militarizadas. Aunque libres de restricciones históricas y estructurales, la corrupción y la falta de rendición de cuentas de la policía, han debilitado su capacidad de lucha contra el crimen y el apoyo público a la institución. La democratización del accionar policial en el contexto caribeño debería tener como su mayor impulso, hacer que la policía esté más orientada a los servicios, sea más transparente y más receptiva a las preocupaciones de los ciudadanos. Así, al hacerlo, podrá desarrollar un estilo de actuación policial más consensuado.



REFORMAS POLICIALES EN AMÉRICA LATINA

Encontramos cuatro ejemplos que contaron con procesos distintos en reforma policial: dos casos enfocados en depuración de la policía y acercamiento a la comunidad, pero motivado por grupos políticos (Colombia y Honduras), un caso enfocado principalmente en reducir los abusos policiales y ganar la confianza de la ciudadanía (Brasil), y un caso con trasfondo diferente, que contaba originalmente con la confianza y aprobación de la población hacia la institución (Chile).

PAÍS	CAUSA	TIPO DE REFORMA	OBJETIVOS DE LA REFORMA	RESULTADOS A CORTO PLAZO
Chile Policia Nacional "Carabineros" 1990-2003	Transición democrática, percepción de incremento del crimen violento (1990).	Gradual: mejora de la efectividad policial, responsabilidad hacia la comunidad.	Mejorar el control civil sobre la policía, incrementar el control local, incrementar la transparencia.	Mejora gradual: los carabineros pueden controlar la agenda y el camino de las reformas, emergen con una posición más fuerte.
Colombia Policia Nacional 1993-2003	Ministro de Defensa Civil, 1991; Escándalos de corrupción 1994.	Gradual: purga de oficiales corruptos, introducción de reformas de gestión.	Desmilitarizar y democratizar la policía, mejorar la efectividad, reducir la corrupción, incrementar el control policial.	Efectos limitados: La policía resiste las reformas, reaparición de los escándalos de corrupción (2003), impacto de los medios de comunicación por el fuerte liderazgo.
Brasil (Sao Paulo) Área metropolitana 1992-2000	Desencanto de la comunidad de empresarios con la actuación policial.	Innovadora: creación de alianzas público-privadas para la reforma de la policía.	Promover la cooperación de la sociedad civil y su participación en la reforma policial, mejorar la eficacia y responsabilidad de la policía.	Mejora de la participación de la sociedad civil en la prevención del crimen y la represión. Mejora de la efectividad policial.
Honduras Policía Nacional, inició en 2012	Movimiento ciudadano que pedía la reforma policial.	Gradual: Reforma legal e institucional. Fortalecimiento del sistema de educación policial y de la investigación criminal. Depuración del personal policial.	Mejorar la confianza. Implementar un modelo de prevención de delitos y de violencia social. Coadyuvar en la reducción de la impunidad. Fomentar la corresponsabilidad ciudadana. Institucionalizar la transparencia, rendición de cuentas, Derechos Humanos y equidad de género.	Percepción generalizada de que la desconfianza ciudadana ha disminuido. Creación de un nuevo modelo de investigación y construcción de laboratorios. Creación de una nueva entidad de inteligencia. Avances en la profesionalización de los recursos humanos.

Fuente: BID (2018) y Dammert, L.y Bailey, J. (2005).

Mientras los planes de reforma son discutidos y experimentados, algunos cambios concretos y fundamentales se han arraigado. Si bien estas transformaciones no son radicales, sí apuntan a direcciones futuras que son alentadoras, alimentan la tracción de la reforma y hacen que las reversiones sistemáticas a las malas políticas y prácticas del pasado sean mucho menos probables.

3.1. RETOS DE LAS REFORMAS POLICIALES

Las reformas institucionales son difíciles de conseguir y las causas de un posible fracaso son múltiples. ALC comparten unas condiciones macro-sociales que demandan esfuerzos focalizados para mantener la estabilización y continuidad de cambios iniciados.

◆ VIOLENCIA CRIMINAL ALARMANTE

La violencia desenfrenada hace que ALC se encuentre entre los lugares más peligrosos del mundo y esto socava la reforma policial. Si bien la región alberga menos de 9% de la población global, representa 33% de los homicidios en el mundo (Jaitman y Machin, 2016). Tomemos este ejemplo: España, que tiene 47 millones de habitantes, registra un promedio de 400 homicidios por año; América Central, con una población de 41 millones de habitantes, sufre cerca de 18.000 muertes violentas anuales.



◆ POPULISMO PENAL

Para enfrentar esta crisis, muchos países han respondido con mano dura a través del endurecimiento de sanciones penales, la restricción de protecciones constitucionales, la militarización de la policía, y la movilización de recursos militares en la supresión de pandillas. La acción delictiva y la reacción gubernamental muchas veces se entrelazan en un conflicto armado interno de baja intensidad.

El temor omnipresente al crimen y la violencia ha dado lugar al **populismo penal**, es decir a un deseo público insaciable de castigar duramente a cualquier persona o grupo de personas que se percibe como amenazante. Los políticos se sienten presionados por los medios de comunicación y los votantes para adoptar una postura “dura contra el crimen” y dispensar soluciones rápidas y drásticas al problema. Las leyes excesivamente severas, las prisiones superpobladas y las acusaciones de brutalidad policial o incluso de ejecuciones extrajudiciales comienzan a incrementar con la aprobación, o por lo menos tolerancia, del ciudadano común.

Las medidas progresivas y las prácticas basadas en la evidencia pueden ser fácilmente interpretadas como indulgentes con la delincuencia y resultar políticamente desagradables. Muchos de estos clamores resuenan con el pasado autoritario de las fuerzas de seguridad y por lo tanto pueden ser utilizados por los ejecutivos de la policía para resistir o posponer las reformas y así revertir a las prácticas pasadas de dudosa legalidad. Sin embargo, los sentimientos populistas son ambiguos; con planeamiento y destreza política, esta energía poderosa puede ser canalizada para apoyar profundas reformas policiales, como fue el caso de la Policía Federal Argentina entre 2010 y 2013 (Bonner, 2016).

◆ ESCASEZ DE RECURSOS QUE GENERA CORRUPCIÓN

La suficiencia de recursos logísticos y humanos no garantiza el éxito de la reforma, pero la falta de recursos asegura el fracaso de cualquier innovación. La convergencia de una burocracia estatal mal pagada y un lucrativo mercado de narcóticos generan incentivos y oportunidades para corrupción sistémica de la policía. El círculo vicioso de pobreza y desorganización paraliza y destruye. No es una coincidencia que Chile y Costa Rica, dos países menos afectados por el comercio transnacional de drogas ilícitas, sean también los dos países con las fuerzas policiales menos corruptas.

Es difícil tener impacto positivo en la comunidad cuando existen altos niveles de corrupción dentro de las fuerzas. Muchas de las reformas policiales empezaron como proyectos pilotos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento del Estado de los Estados Unidos, y otras entidades internacionales públicas o privadas, para solventar a países que muchas veces no cuentan con los recursos necesarios para continuar o expandir programas iniciados. Para que una reforma sea duradera, tiene que ser contextualizada ideológicamente, institucionalmente y financieramente.

3.2. ELEMENTOS CLAVE DE UNA REFORMA POLICIAL

No existen garantías de éxitos, pero sí condiciones favorables que se deben cultivar en cualquier intento de reforma.

◆ FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO

Dos factores a considerar para garantizar el éxito de una reforma policial son la **reforma normativa** que revisa el marco institucional y los **cambios al perfil policial**, encaminados a dignificar y aumentar el prestigio del trabajo individual. Es esencial producir cambios en el perfil de ingreso y en el proceso de formación policial, para hacer a la profesión más atractiva y así facilitar la acumulación de capital humano; esto, a su vez, fomenta un aumento en la legitimidad y genera confianza. De esta manera, entonces, se transforma el oficio policial en una profesión (BID, 2018).

La **profesionalización policial** se refiere a la efectividad de la institución, como una policía productiva y eficiente. Un policía profesional es un agente bien formado y altamente capacitado, que lleva a cabo un trabajo orientado por las reglas. No solo es importante dejar por sentado claramente qué hace la policía sino cómo lo hace. De acuerdo con Schneider (2009), la verdadera profesionalización en la actuación de la policía se logra fortaleciendo los siguientes atributos:

- ◆ altos estándares de reclutamiento y selección;
- ◆ requisitos de educación formal;
- ◆ entrenamiento formal y certificación;

- ◇ entrenamiento especializado y certificación;
- ◇ oficiales de policía facultados para arrestar;
- ◇ agentes de policía armados;
- ◇ políticas formales para operaciones y funciones;
- ◇ policía comunitaria;
- ◇ acreditación.

PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

Los procesos de reforma policial en ALC no se han orientado a la profesionalización policial. Los policías de ALC tienen un promedio de alrededor de 300 policías por 100.000 habitantes, muy cerca al promedio de los países del Medio Oriente, y muy por encima al de los Estados Unidos (222). Cabe destacar que la mejora de la eficiencia y efectividad policial no se encuentra ligada a un mayor número de policías per cápita (PNUD, 2013). En la región, se han llevado a cabo varias reformas policiales en países como Chile, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Barbados, Perú y República Dominicana. Los niveles de éxito de estas reformas han sido variados debido, entre otros, a la deficiencia de procesos de selección y formación del personal, la ausencia de una carrera policial, recursos financieros y tecnológicos insuficientes, y precarias condiciones de trabajo y remuneración (Arias, *et al.*, 2012). Por ejemplo, en varios países, el requisito básico para el ingreso a la carrera policial es educación primaria, y luego tienen una formación básica de seis meses. En algunos departamentos policiales de los Estados Unidos se requiere un mínimo de educación superior y el entrenamiento básico es de 16 meses y 14 de entrenamiento en campo (Neild, 2009). A esto se suma la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia (Rico y Chinchilla, 2002), y la inexistencia de instrumentos de evaluación (Tudela, 2007).

Fuente: BID (2017).

◆ DESARROLLO ORGANIZACIONAL

La reforma de la policía es más que la adopción de un conjunto de habilidades técnicas o una colección de prácticas. Al contrario, es un proceso que requiere continuamente cierto grado de modificación cultural y reorganización estructural.

El **desarrollo organizacional** es un modelo diseñado para la mejora tanto técnica como humana dentro de la organización. Este esfuerzo busca alinear la estrategia, las personas y los procesos para lograr la efectividad institucional.

El uso de la investigación aplicada con un ciclo continuo de diagnóstico (recopilación de datos, análisis, planificación, implementación y retroalimentación) es un tratamiento separado que se desarrolla paralelamente al proceso de la reforma. La intervención apunta a dimensiones “duras” - estrategia, políticas, estructuras y sistemas - y cuestiones “blandas” como aquellas que desarrollan habilidades, comportamientos, actitudes y liderazgo adecuados que permitirán a la organización ofrecer un rendimiento óptimo.

Así como la planificación de la reforma de la policía debe establecer las etapas de cambio a implementar, los ejecutivos de la policía también deben trazar las etapas de crecimiento institucional para apoyar la reforma externa. Por lo tanto, cierta dosis de desarrollo organizacional debe ser parte de toda la planificación de la reforma policial.

◆ EVALUACIÓN DE PROCESO Y DE IMPACTO

La evaluación del programa es un método sistemático para recopilar, analizar y utilizar la información para responder preguntas sobre políticas y programas y, en particular, sobre su eficacia y eficiencia. Las partes interesadas a menudo quieren saber si las reformas que están financiando, implementando, votando, recibiendo u oponiéndose están produciendo el efecto deseado.

Hay dos tipos de evaluaciones que son críticas para el análisis de las reformas policiales: la evaluación de procesos y la evaluación de impacto. La primera valora la fidelidad y la eficiencia de la reforma, mientras que la última evalúa la eficacia.

La **evaluación de procesos** determina si las actividades del programa han sido implementadas como se esperaba y generaron los resultados esperados. Las conclusiones de una evaluación de procesos fortalecerán la capacidad de los reformadores para informar sobre sus innovaciones y utilizar la información para mejorar las actividades futuras.

Por otro lado, una **evaluación de impacto** analiza los cambios en el bienestar de individuos, hogares o comunidades que pueden atribuirse a un programa, intervención o política en particular. El foco central de esta evaluación es concluir qué habría sucedido a aquellos que recibieron la intervención si no hubiesen recibido el programa. Su objetivo es proporcionar retroalimentación para ayudar a mejorar el diseño de reformas. Además de permitir una mejor rendición de cuentas, las evaluaciones de impacto son una herramienta para el aprendizaje dinámico, lo que permite a los encargados de formular políticas mejorar los programas en curso y, en última instancia, asignar mejor los recursos entre programas o políticas.

◆ DISCURSO APOLÍTICO, CÍVICO Y CIENTÍFICO

En una democracia no hay reforma exitosa sin un apoyo popular duradero. La formulación de políticas en materia de justicia penal es extremadamente ideológica y partidista. El progreso de innovaciones es obstaculizado o facilitado por cambios en la ideología política dominante del momento.

La perspectiva conservadora enfatiza el estrecho control de los riesgos y el castigo severo de los culpables, mientras que el enfoque liberal destaca el empoderamiento de las personas y comunidades vulnerables. El populismo penal vigente en el continente, con sus poderosas demandas por mano dura, es ciertamente una presión abrumadora sobre el liderazgo político y achica el espacio para promover innovaciones. Las reformas son muy a menudo atrapadas entre los discursos de ser “duro contra el crimen” y ser “compasivo con los necesitados”. Suscribir a uno de los dos discursos rivales antagoniza a los partidarios del enfoque opuesto.

La historia ha demostrado que cuando los políticos cambian su retórica, abandonan los guiones tradicionales y adoptan los argumentos neutrales de eficacia y eficiencia, los ciudadanos se relajan y se vuelven más receptivos a las innovaciones (Sung y Belenko, 2006).

CONFIANZA CIUDADANA EN LA POLICÍA

En ALC, la policía es una de las instituciones con menores niveles de confianza ciudadana. En los últimos veinte años (1995-2015), la encuesta Latinobarómetro ha mostrado que la policía es una de instituciones que inspira menor confianza entre los ciudadanos de la región. Se estima que menos del 40% de los encuestados tienen confianza tanto en la policía como en el sistema judicial (Latinobarómetro, 2015). En el caso de los jóvenes, la confianza en la policía es aún menor: en América Central, México, la región Andina y el Cono Sur (con excepción de Brasil) los niveles de confianza no alcanzan el 20% (OIJ, 2013). A nivel regional, el 43% de los encuestados cree que la policía colude con actores criminales. Los países donde esta percepción es mayor son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%) (LAPOP-PNUD, 2012).

Fuente: BID (2017).

Cuando se comunica a la gente la magnitud de reducción en la criminalidad que se puede esperar del cambio, o la cantidad de dinero de los contribuyentes que se puede ahorrar a largo plazo, van a escuchar estos argumentos basados en análisis científicos. Antes de comprometerse en esta persuasión racional, los reformadores deben primero hacer su tarea, familiarizándose con la naturaleza del problema, el marco teórico de la solución, y las historias de éxito relacionadas con la reforma planeada.

3.3. OBSTÁCULOS PARA EL ÉXITO DE LAS REFORMAS POLICIALES

Las reformas tienen sus propios ciclos de vida: nacen, crecen, maduran, envejecen y mueren. Algunas desaparecen prematuramente, mientras que otras viven una vida larga y gloriosa. Finalicemos esta discusión de la modernización policial con un recuento de lo que sabemos sobre barreras que obstaculizan reformas en justicia penal y los catalizadores que aumentan las posibilidades de éxito.

La reforma de la policía es riesgosa y tortuosa, y los esfuerzos para innovarla a menudo no alcanzan las expectativas. Las causas de fracaso son variadas, pero podemos destacar las tres más comunes: resistencia interna, innovaciones técnicas sin evoluciones culturales, e incapacidad para producir evidencia de efectividad (Skogan, 2008; Ikerd y Walker, 2010).

◆ RESISTENCIA INTERNA

Todos los niveles de la organización policial pueden rebelarse contra una reforma por diferentes razones. Términos como ‘descentralización’ hacen que los altos ejecutivos estén muy nerviosos. Se preocupan por la pereza, la corrupción, la brutalidad de sus subordinados, y no confían en los oficiales de base en cualquiera de esas dimensiones.

Los gerentes de nivel medio temen que se les retire la autoridad y se la deleguen a niveles inferiores. Las oportunidades de promoción para los gerentes intermedios pueden verse limitadas por la reducción de las capas de gestión y el aplastamiento de la estructura de rango formal. Los jefes policiales suelen estar orientados por el mando y el control y sentirse más cómodos cuando todo se hace por el libro. Es tentador esquivar la resistencia interna mediante la creación de unidades especializadas con un comando paralelo. Un riesgo de esta estrategia es que los oficiales que sirven en estas unidades nunca se convierten en miembros de pleno derecho de la fuerza a los ojos de sus compañeros.

Los policías de base ven el entusiasmo de funcionarios públicos y activistas de la comunidad como politiquero y rechazan las reformas como caprichos pasajeros. Además, hay resistencia al cambio porque se requiere que los oficiales hagan muchos de sus trabajos rutinarios con nuevos procesos y protocolos.

INICIOS DE LA REFORMA POLICIAL DE HONDURAS

La Reforma Policial de Honduras se enmarcó en la implementación de la “Política Nacional de Justicia y Seguridad 2011-2022”. Sin embargo, el plan estratégico de seguridad, necesario para definir los objetivos, orientar las acciones para lograr los cambios en esta materia y dotar a la Policía Nacional (PN) de un documento rector, que diera cuerpo a la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana fue presentado formalmente a mediados de 2015. La razón principal del retraso es que al interior de la Secretaría de Seguridad (SS) todavía coexisten dos generaciones: una que reconoce la necesidad de impulsar un cambio y reformar a la PN; y otra que tiene resistencia al cambio. En años anteriores algunos de los actores en los niveles de mando institucional tenían esta resistencia, lo que representó el principal obstáculo para reconocer la necesidad de avanzar en la Reforma Policial. Incluso, el concepto de “reforma” en que insistían agencias de cooperación internacional y algunas organizaciones de la sociedad civil, no era aceptable para importantes grupos con influencia al interior de la SS y la PN. La manifestación desde la sociedad y por parte de algunos grupos políticos, que presionaban por tener más policías en la calle rápidamente, se presentaba también como obstáculo para iniciar el proceso de reforma.

Fuente: BID (2018)

Las horas extraordinarias voluntarias son una solución atractiva cuando hay resistencia a aceptar cambios en las actividades policiales. Por ejemplo, durante años, muchas fuerzas policiales pagaron a los oficiales voluntarios dinero extra por participar en proyectos de policía comunitaria. Ellos se involucraron en proyectos nuevos después de que terminaran su día de trabajo “real”. No solamente los oficiales pueden estar cansados al final del día, sino también parece poco probable que realmente harían las cosas de manera diferente durante esas dos o tres horas extras. La solución duradera es convertir a todos los miembros de la organización en partes interesadas en la reforma.

◆ INNOVACIONES TÉCNICAS SIN EVOLUCIONES CULTURALES

Las habilidades técnicas y los procedimientos operativos estándar por sí solos no cambian una organización o el entorno que la rodea. Las reformas ocurren porque hay gente que está decidida a cambiar radicalmente sus creencias para facilitar las transformaciones culturales.

Como una banda de hermanos que enfrentan constantes amenazas de violencia delictiva y frecuentes críticas del público, la policía en todas partes del mundo ha desarrollado una subcultura ocupacional que consagra la mentalidad de asedio de 'ellos-contra-nosotros' y valora la lealtad, el trabajo en equipo, la perseverancia y la camaradería para soportar los unos a los otros en situaciones emocionalmente gravables.

La desventaja de estos atributos incluye actitudes como el cinismo, el secretismo, el prejuicio, la sospecha y el autoritarismo que resisten a los cambios impuestos desde fuera de su universo paramilitar. Esta visión del mundo a menudo choca contra los principios de transparencia y rendición de cuentas que la policía democrática exige. Las reformas fracasan porque por el pesimismo o la resignación, los reformadores omiten el paso de aflojar el suelo de la cultura policial antes de sembrar las semillas del cambio.

◆ INCAPACIDAD PARA PRODUCIR EVIDENCIA DE EFECTIVIDAD.

Si no documentamos lo que hacen los oficiales y desconocemos si están siendo efectivos, no sabremos si existe un cambio. Por ejemplo, el componente de resolución de problemas de la policía comunitaria cambia la unidad de trabajo de incidentes individuales a grupos de problemas y estos son muy difíciles de contar. También es complejo evaluar si la resolución de problemas es eficaz y determinar si los policías individuales están haciendo un trabajo bueno o malo.

Como resultado, tanto el desempeño individual como la productividad de la unidad son difíciles de medir y recompensar. La incapacidad de medir lo que importa en el trabajo policial (como el miedo al crimen, la confianza del público y la legitimidad de la policía), presionará inevitablemente a la jerarquía para que cambie su atención a lo que puede medir (como los incidentes de delitos reportados por el público); ante este fracaso de medir lo que importa, los policías revierten a las prácticas viejas.

3.4. LOGROS DE LAS REFORMAS POLICIALES

◆ EL REEMPLAZO DE LA DOCTRINA DE 'SEGURIDAD NACIONAL' POR EL DISCURSO DE 'SEGURIDAD CIUDADANA'

Décadas de participación en la represión de la insurgencia y la consiguiente subordinación de las fuerzas policiales al mando militar fomentaron una aceptación instintiva de la doctrina de la seguridad nacional. Fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales, fueron vistas como guardianas que garantizaban el orden constitucional y la paz interna; incluso, algunas fuerzas policiales formaron parte de las juntas gobernantes durante el régimen militar. Como tales, estuvieron acostumbradas a definir elementos domésticos que amenazaban a los intereses nacionales como enemigos que debían ser neutralizados ideológicamente y físicamente. El rendimiento policial se medía a través de batallas ganadas y enemigos eliminados.

La profunda reflexión colectiva y el activismo de los observatorios cívicos han creado un nuevo marco directivo para la misión policial en las dos últimas décadas. Este nuevo concepto de **seguridad ciudadana** es tanto un derecho de la ciudadanía a vivir sin temor a la delincuencia y a la violencia, como la responsabilidad del Estado de proteger la integridad física, el patrimonio material y la libertad personal de sus ciudadanos.

Como proveedores de servicios de seguridad, la policía es evaluada por su impacto en la convivencia comunitaria, satisfacción ciudadana, y confianza pública. Bajo un mandato mucho más restricto, ahora se espera que los policías sean especialistas en la prevención de delitos en la comunidad y que actúen como expertos en la colección de evidencia y testimonios en la etapa investigativa del proceso penal.

◆ DESMILITARIZACIÓN INSTITUCIONAL

La subordinación policial de comando a las fuerzas militares terminó formalmente después del advenimiento de la democracia y del fin de los conflictos civiles. Se establecieron nuevas policías civiles nacionales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Los ministerios de justicia, seguridad pública o interior tienen ahora jurisdicción sobre los policías nacionales; asimismo, autoridades provinciales y municipales han recuperado control sobre policías locales en países con una estructura federal como Argentina y Brasil. Se han

creado salvaguardias para impedir la transferencia lateral de oficiales militares a las fuerzas policiales; en América Central, los oficiales de la policía civil nacional que comenzaron sus carreras como miembros de las antiguas policías militares se retirarán pronto.

La **desmilitarización funcional** también se está afianzando. Actualmente, en los países de ALC se reconoce la necesidad de separar la defensa nacional de la seguridad ciudadana, y entre las primeras acciones está establecer la diferencia funcional entre el ejército y la policía a nivel institucional o incluso en la constitución.

El proceso, aunque alentador, no es ni completo ni irreversible. La organización y el entrenamiento de las fuerzas permanecen en gran parte paramilitarizados donde la disciplina, la obediencia y el comando vertical siguen siendo la regla. Los cadetes son generalmente reclutados entre las poblaciones rurales o de clase baja y sometidos a una formación segregada que refuerza la mentalidad de asedio de “ellos-contra-nosotros.”

La formación policial todavía es esencialmente legal-militar; y el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la solución de conflictos rara vez se incluyen en los planes de estudios. Como la policía se está convirtiendo cada vez más en una profesión de cuello blanco que requiere una toma de decisiones basada en informáticas que incorpora inteligencia criminal, análisis estadístico y un conjunto de tecnología que incluye *software* de detección de disparos, cámaras de vigilancia y análisis predictivo. Se necesitan estándares de reclutamiento más altos para seleccionar a los futuros oficiales con capacidad de análisis en tiempo real para diseñar estrategias de reducción del delito adaptadas a las necesidades de la comunidad.

Acontecimientos recientes también han demostrado que la alta incidencia de la violencia y el consiguiente populismo penal pueden fácilmente desencadenar la remilitarización de la seguridad ciudadana mediante el rescate de viejos enfoques autoritarios o incluso el retorno del personal militar para hacer frente a la inseguridad ciudadana.

◆ EXPERIMENTACIÓN E INNOVACIÓN

Se han ensayado más reestructuraciones organizacionales, cambios de supervisión, mejoras tecnológicas y modernizaciones tácticas en ALC en los últimos veinte años que en toda su historia.

Un auténtico deseo de una gestión policial democrática y eficaz ha abierto el continente a una serie de experimentos audaces y creativos, desde el asalto a puntos calientes hasta la introducción de supervisión externa y civil. Estas innovaciones se respaldan por la sofisticación de una nueva generación de académicos, así como por el compromiso de una sociedad civil vibrante que ha ayudado a canalizar la asistencia externa a áreas de seguridad ciudadana que necesitan mucho cambio.

Se han llevado a cabo nuevas intervenciones en diferentes ciudades para crear alternativas a los enfoques tradicionales, mientras que continuos simposios y conferencias en temas de seguridad cultivaron una red cada vez más extensa de líderes, expertos y pensadores que elaboran y recomiendan nuevas políticas y revisan críticamente las prácticas implementadas.

SEMANA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA DEL BID

Desde hace 10 años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organiza anualmente la “Semana de la Seguridad Ciudadana”, el mayor evento regional dedicado a temas de seguridad y justicia en ALC.

El objetivo de la Semana de la Seguridad Ciudadana es ofrecer a los responsables de políticas públicas en seguridad, a directores de programas, expertos, académicos y sociedad civil en general interesada en temas de prevención y control de violencias y delitos de esta región, una plataforma de diálogo e intercambio de experiencias y buenas prácticas. El evento consta de dos actividades principales: el Diálogo Regional de Políticas, donde Ministros de Seguridad/Interior de toda la región discuten los desafíos y avances en las políticas de seguridad ciudadana y justicia, y, la Clínica de Convivencia y Seguridad Ciudadana, un espacio dedicado al intercambio de conocimientos técnicos y especializados.

Sin embargo, debemos admitir que estos refrescantes progresos no han transformado la perspectiva de la policía ni mucho menos la calidad de la seguridad ciudadana en el continente. Con la excepción de las reestructuraciones organizacionales codificadas en las legislaciones, no muchos proyectos piloto sobrevivieron más allá del periodo inicial de financiación ni mucho menos fueron replicados en otras jurisdicciones y pocos se convirtieron en componentes regulares o prácticas rutinarias del sistema de justicia penal.

4. LA POLICÍA COMUNITARIA

La **policía preventiva** que busca actuar como una fuerza disuasoria a la perpetración del crimen ha sido el sello de calidad de la policía moderna desde el establecimiento de la Policía Metropolitana de Londres en 1829.

Una de las estrategias más usadas para facilitar la transición a una gestión policial preventiva y democrática es la de la **policía comunitaria**. Es importante destacar que policía democrática y policía comunitaria no son conceptos sinónimos.

La policía democrática es un conjunto de principios generales de gestión policial, mientras que la policía comunitaria es una estrategia específica de prestación de servicios policiales para aplicar algunos de esos principios (Shilston, 2015).

En este apartado examinaremos primero la historia y el contexto del nacimiento de esta estrategia policial y luego identificaremos los elementos centrales que la definen, con el propósito de resaltar la importancia del razonamiento basado en la evidencia y la continua reflexión contextual en la reforma policial.

4.1. ANTECEDENTES DE LA POLICÍA COMUNITARIA

Aunque los franceses y los británicos lideraron la creación de la policía moderna, fueron los estadounidenses quienes tomaron el trabajo de modificar continuamente el trabajo policial para responder a nuevas demandas de seguridad. Estas reformas tuvieron profundas influencias en el pensamiento y la práctica policiales. La evolución de la policía estadounidense se puede ubicar en tres etapas diferentes: política (1938-1900), progresista (1900-1970) y comunitaria (1970-presente). Para más información sobre las etapas política y progresistas [consulta la lectura “Etapas de la policía estadounidense” \(lectura opcional\)](#).

Las protestas del movimiento de los derechos civiles de los años sesenta atrajeron la atención del gobierno estadounidense a las fuentes de discriminación y tensión racial, incluida la policía. Así comenzaron las reformas que originarían la policía comunitaria.

La **patrulla en equipo** (*Team Policing*), introducida a principios de los años setenta en la ciudad de Nueva York, se centró en servicios de patrulla descentralizada durante todo el día por un equipo fijo de oficiales en un área geográfica específica (Rosenbaum y Lurigio, 1994). Este enfoque fue la manifestación más temprana de la policía comunitaria.

En un intento por facilitar una relación más estrecha con la comunidad, las operaciones de la policía se reestructuraron en torno de los límites geográficos. Además, a los oficiales de línea se les otorgó un mayor poder de decisión para ayudarles a ser más receptivos a los problemas de los vecindarios. Aunque fue innovadora, la firme oposición de los ejecutivos de la policía a la descentralización obstaculizó la implementación exitosa de esta estrategia, y la patrulla en equipo pronto fue abandonada.

En los años setenta, los académicos comenzaron a examinar mucho más de cerca el papel de la policía y la eficacia de las estrategias policiales tradicionales. El experimento de patrulla de Kansas City demostró que aumentar la patrulla motorizada de rutina y el tiempo de respuesta a las llamadas de emergencia, no tuvo ningún impacto de importancia sobre la reducción de delincuencia, en el alivio del miedo al crimen y en el aumento de la satisfacción pública (Kelling *et al.*, 1974).

Al mismo tiempo, la **patrulla a pie** empezó a captar la atención nacional. En Flint, Michigan, Newark y Nueva Jersey, se crearon programas que obligaron a los policías a salir de sus vehículos patrulleros y a caminar rondas (Trojanowicz, 1982). Los resultados fueron alentadores, la patrulla a pie consiguió lo que la patrulla motorizada no pudo conseguir: una reducción en el miedo de la comunidad y un aumento en la satisfacción pública.

El profesor Herman Goldstein mostró cómo una mayor cooperación entre la policía y la comunidad podría hacer más que reducir el miedo al crimen (1979). Una familiaridad íntima con los residentes locales también podría proporcionar a la policía un recurso invaluable para identificar y resolver las causas subyacentes de problemas comunitarios aparentemente no relacionados e intratables.

◆ LA FORMALIZACIÓN DEL MODELO COMUNITARIO

El interés en el desarrollo de la policía comunitaria se aceleró con la publicación de un artículo titulado “Ventanas Rotas” por James Q. Wilson y George L. Kelling, en 1982. Según estos autores, los oficiales en patrulla a pie deben enfocarse en problemas como los autos abandonados o los borrachos que vagan por las esquinas de las calles, es decir en la reducción de la calidad de la vida en el vecindario. Al igual que una ventana rota, el auto abandonado y el grupo ruidoso de borrachos representan los primeros signos de desorden social. Dejado sin control, pueden hacer que los ciudadanos teman por su seguridad personal y crear la impresión de que a nadie le importa el barrio.

Con el tiempo, esta conducta desatendida aumenta el nivel de temor experimentado por los ciudadanos, que comienzan a retirarse de la vida vecinal. A medida que los residentes se retiran a sus hogares, o incluso optan por abandonar el área por completo, los controles de la comunidad local enervan y elementos desordenados se apoderan del vecindario. Eventualmente, este proceso de deterioro del vecindario puede conducir a un aumento de la delincuencia predatoria. Los autores sostienen que al patrullar a ritmo lento y centrarse en los problemas iniciales del desorden social, la policía puede reducir el miedo al crimen y detener el proceso de decadencia del vecindario.

El trabajo de Goldstein, así como el de Wilson y Kelling inspiraron numerosas iniciativas orientadas al problema y la comunidad en los años ochenta. Entre esas iniciativas está **la policía orientada a los problemas** (POP, o *Problem Oriented Policing*, en inglés) con la cual se asignaban pequeñas unidades compuestas de quince policías a problemas específicos y los hacían responsables de su exitosa resolución (Pate y Anna, 1989). También se encuentran aquellas orientadas a la comunidad en la que los policías actuaban como organizadores de la comunidad e intermediarios entre los ciudadanos y otras agencias para hacer frente a la violencia.

Estas iniciativas fueron exitosas, pero, lo que es más importante, demostraron que la policía era capaz de adoptar un nuevo papel y reducir la criminalidad.

POLICÍA COMUNITARIA O POLICÍA DE PROXIMIDAD

El concepto de policía comunitaria ha sido utilizado para describir una variedad de programas (Skolnick y Bayley, 1988). No obstante, la policía comunitaria consiste en un cambio organizacional, cultura policial y en el proceso de toma de decisiones sobre la prestación misma del servicio de vigilancia y la cercanía con la comunidad, donde las prioridades y los medios para alcanzarlas son definidos por la comunidad y la policía asignada a dicha área. Es decir, es un proceso y no un producto, que se organiza alrededor de tres elementos: participación ciudadana, resolución de problemas y descentralización (Skogan, 2005). El éxito de estas actuaciones depende de la capacidad de la policía para escuchar a los ciudadanos, tomar en cuenta la identificación que los propios ciudadanos hacen de sus problemas y buscar resolverlos (Wycoff, 1988).

Fuente: BID (2017)

◆ LA POPULARIZACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA POLICÍA COMUNITARIA

En los años noventa, la policía comunitaria se había convertido en un poderoso movimiento internacional y en parte de la jerga de la policía cotidiana. Alentados por los fondos federales disponibles a través de la Oficina de Servicios de Policía Orientada a la Comunidad, los departamentos policiales de Estados Unidos cambiaron su atención hacia la implementación de **reformas de la policía comunitaria**.

Esta reforma de la policía comunitaria reflejó una tendencia subyacente más general que influyó también en la estructura, gestión y prácticas de las grandes corporaciones del sector privado. En lugar de enfatizar el control a través de una estricta jerarquía vertical, se promovió la reducción de los niveles de gestión, la accesibilidad de los recursos de la organización y la autonomía de los supervisores y sus subordinados en el proceso de toma de decisiones. Por último, la satisfacción de los ciudadanos con los servicios policiales se convirtió en un criterio importante para medir el desempeño de la policía.

El impulso detrás de la policía comunitaria no muestra signos de desaceleración y se ha expandido más allá de Estados Unidos, un país que tiene la organización policial más fragmentada del mundo con alrededor de 18 000 fuerzas nacionales, estatales y municipales de diferente tamaño.

Las reformas estadounidenses han tenido aplicación limitada en América Latina, en donde, salvo los sistemas federales de Argentina, Brasil y México, existe una sola fuerza policial nacional o una policía preventiva y una policía judicial nacional. Este alto grado de centralización en la organización se debe a la economía, eficiencia y uniformidad en prácticas policiales.

Pero la centralización *per se* no impide la implementación de una policía comunitaria. En países tan diversos como Singapur, Países Bajos, Australia o Francia, se han implementado programas de policía comunitaria con diferentes grados de éxito. A pesar de que las fuerzas policiales de América Latina tardaron en adoptar los preceptos filosóficos, elementos tácticos y cambios organizacionales acordes con el modelo de policía comunitaria, su constante adopción sugiere que va a jugar un papel fundamental en la evolución regional de la gestión policial en las próximas décadas.



4.2. EL MODELO TRINITARIO DE LA POLICÍA COMUNITARIA

La **policía comunitaria** es una filosofía que promueve estrategias organizacionales que apoyan el uso sistemático de coaliciones comunitarias y técnicas de resolución de problemas para abordar de manera proactiva las condiciones inmediatas que dan lugar a delincuencia, desorden social y miedo a la criminalidad.

Podemos resumir la esencia de la policía comunitaria en tres componentes básicos: alianzas comunitarias, transformaciones organizacionales y resolución proactiva de problemas.



a. Alianzas comunitarias

La policía comunitaria, reconociendo que la policía rara vez puede resolver los problemas de seguridad pública por sí sola, promueve cooperaciones e interacciones con las partes interesadas pertinentes en la comunidad.

La gama de socios potenciales es grande y estas colaboraciones son fundamentales para el logro de tres objetivos principales de la policía comunitaria:

- ◆ **Identificación de problemas:** Actuar proactivamente en la identificación de problemas subyacentes que pueden ser resueltos para reducir la delincuencia y el desorden en sus raíces.
- ◆ **Planeación de actividades conjuntas:** Planear actividades conjuntas que conducen a la resolución de los problemas. El público debe desempeñar un papel en la **priorización y el abordaje de los problemas de seguridad.**
- ◆ **Fortalecimiento de la legitimidad policial:** Fortalecer la legitimidad policial a través de una mejora en la confianza pública.

◆ ALIADOS EN LA COMUNIDAD

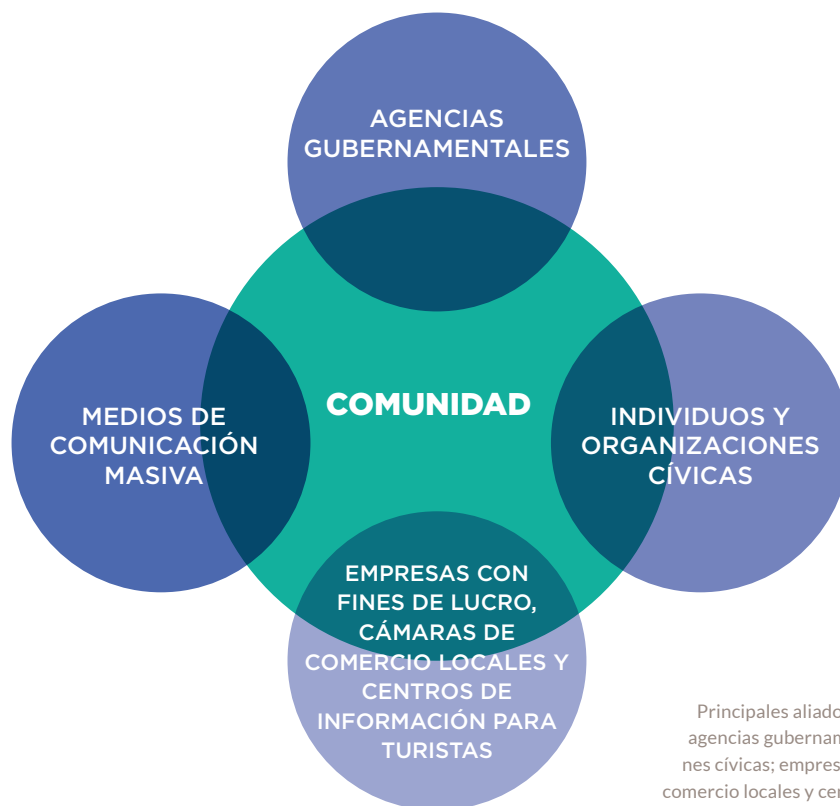
Los cuerpos policiales pueden asociarse con otras agencias gubernamentales para identificar las preocupaciones de la comunidad y ofrecer soluciones alternativas. Ejemplos de dichas agencias incluyen órganos legislativos, fiscalías o procuradurías, autoridades locales, autoridades carcelarias o de supervisión comunitaria, departamentos de obras públicas, fuerzas policiales en zonas aledañas, servicios de salud pública, servicios de manutención de niños y escuelas.

Además de las dependencias estatales, los individuos que viven, trabajan o tienen un interés en la comunidad, como por ejemplo voluntarios, activistas, líderes comunitarios formales e informales, residentes, visitantes y turistas, son un valioso recurso para identificar las preocupaciones comunes. Estos ciudadanos pueden estar comprometidos en lograr metas específicas en reuniones de consejos municipales, de asociaciones vecinales y de reuniones organizadas por la policía. Detrás de los ciudadanos individuales están las organizaciones cívicas que prestan servicios a la comunidad y abogan por ella. Estos grupos sin fines de lucro comparten intereses comunes y pueden incluir entidades tales como observatorios ciudadanos, clubes de servicio, grupos de apoyo social, asociaciones mutuales, corporaciones de desarrollo comunitario y agrupaciones religiosas.

Las empresas con fines de lucro también tienen un gran interés en el bienestar de la comunidad y a menudo aportan recursos considerables para abordar problemas de interés mutuo. Las empresas pueden ayudar a identificar conflictos y proporcionar recursos

para las respuestas, incluyendo su propia tecnología de seguridad y conexiones sociales. Las cámaras de comercio locales y los centros de información para turistas también pueden ayudar a difundir información sobre las iniciativas de colaboración entre la policía y los establecimientos comerciales, así como las medidas de prevención del delito.

Los medios de comunicación masivos representan un poderoso mecanismo para influir en la comunidad y ayudar con la divulgación de las preocupaciones de la comunidad y las soluciones disponibles, tales como servicios de agencias gubernamentales o comunitarias o nuevas leyes o reglamentos que serán promulgados. Además, los medios de comunicación tienen un impacto significativo en la percepción pública de la policía, los problemas de la delincuencia y el temor a la delincuencia. Tecnologías de la información, tales como sitios web, proporcionan información sobre las alertas de delitos e incluyen direcciones de correo electrónico de oficiales policiales para que los ciudadanos puedan proporcionar consejos, dar retroalimentación y comunicar preocupaciones. Por supuesto, el uso de la tecnología nunca debe reemplazar encuentros directos, espontáneos o planeados.



Principales aliados en la comunidad. Se destacan las agencias gubernamentales; individuos y organizaciones cívicas; empresas con fines lucrativos, cámaras de comercio locales y centros de información para turistas; y los medios de comunicación masiva.

La policía requiere la cooperación voluntaria del público para ser eficaz en el control y prevención de la delincuencia. Los ciudadanos son más propensos a cumplir y cooperar con la policía y obedecer la ley cuando ven a la policía como una fuerza legítima y positiva.

La vía más común que la policía puede utilizar para aumentar la percepción pública de su legitimidad es mediante el reforzamiento de la **justicia procedimental**. La justicia procedimental es la calidad de intercambios e interacciones entre la policía y los ciudadanos comunes y comprende cuatro componentes esenciales:

1. la participación ciudadana en los procedimientos antes de que una autoridad lleve a una decisión,
2. la neutralidad percibida de la autoridad en la toma de la decisión,
3. si la autoridad mostró dignidad y respeto a los ciudadanos a lo largo de la interacción, y
4. si la autoridad transmitió motivos y mensajes dignos de confianza (Mazerolle *et al.*, 2012).

Cada comunidad es única, con sus propias fortalezas y debilidades. Por lo tanto, cada alianza comunitaria debe comenzar con una cuidadosa evaluación de las condiciones y oportunidades que ofrece la población. Sin embargo, existen tres pautas básicas que deben guiar el trabajo con la comunidad.

En primer lugar, las organizaciones formales son tan importantes como los grupos informales de vecinos. Los primeros tienden a tener más recursos y mayor visibilidad, pero estos últimos suelen contar con mayores reservas de solidaridad y confianza. Ambos son fuerzas que deben ser alistadas y movilizadas para mejorar el bien común.

En segundo lugar, diferentes segmentos de la población utilizan distintos métodos de comunicación para informarse y expresarse. Por lo tanto, es fundamental que se utilicen múltiples canales de comunicación, como por ejemplo, boletines informativos, correos electrónicos, reuniones cara a cara, cuestionarios de encuestas, conversaciones informales en contactos de rutina, entre otros, para asegurar intercambios bidireccionales con la comunidad. Los portavoces de los miembros más vulnerables y con menos recursos deben ser siempre incluidos en el diálogo.

Finalmente, la policía debe resistir la tentación de cooptar y convertir a una camarilla de ciudadanos vociferantes o grupos poderosos como sus clientes principales. Cuando los intereses especiales de unos pocos se convierten en la comunidad ante los ojos de la policía, la corrupción crece y la confianza pública desaparece.

b. Transformaciones organizacionales

La filosofía de la policía comunitaria se centra en la forma en que las fuerzas policiales están organizadas y en cómo se puede cambiar la infraestructura para apoyar el cambio filosófico impuesto por el modelo.

Las organizaciones se pueden volver más simples o complejas según cuatro aspectos: estructura jerárquica, funcionamiento, diversidad ocupacional y geográficamente. Las organizaciones se vuelven más complejas verticalmente cuando agregan capas de mando o supervisión; funcionalmente, cuando incorporan nuevas divisiones o unidades; ocupacionalmente, cuando contratan empleados con diferentes especialidades y habilidades; y se hacen más complejas geográficamente cuando abren nuevos sitios en diferentes localizaciones geográficas (Maguire, 2014).

◆ SIMPLIFICACIONES VERTICALES Y FUNCIONALES

La implementación de la policía comunitaria requiere una reducción en la complejidad vertical al eliminar los diferentes niveles de mando que hacen que la toma de decisiones sea más eficiente. Se alienta la contracción del tamaño del aparato administrativo y de apoyo alojado en cuarteles generales o comisarias centrales para concentrar sus recursos en los barrios residenciales y las calles comerciales donde están las necesidades de la ciudadanía.

La descentralización del comando es un tipo de estructura organizativa en la que las operaciones diarias y las responsabilidades de toma de decisiones son delegadas por la alta dirección a comandantes de nivel medio y bajo dentro de la fuerza, lo que permite a la alta dirección centrarse más en las decisiones importantes. Puede generar tres ventajas:

- 1.** Los oficiales de nivel inferior pueden ser empoderados al tener más autonomía para tomar sus propias decisiones, lo que les permite hacer un mejor uso del conocimiento y la experiencia que han adquirido;

2. Una vez aliviados de las operaciones diarias de microgestión, los comandantes superiores pueden enfocarse en el mapeo de los objetivos estratégicos y el monitoreo del desempeño agregado de la fuerza;
3. Una fuerza descentralizada responde a emergencias y necesidades locales de manera más rápida y efectiva debido a una toma de decisiones más eficiente.

También es deseable una reducción en la complejidad funcional. Esto se logra a menudo eliminando unidades especiales redundantes, capacitando a los oficiales de patrulla para convertirse en solucionadores de problemas, y proveyéndoles con autoridad y apoyo para realizar algunas de las tareas previamente manejadas por unidades especiales con agentes expertos en un determinado tema. La simplificación funcional consiste en capacitar agentes generalistas, que asuman una amplia variedad de tareas y que mantengan contactos constantes con la comunidad llevando a cabo tareas de interés general para toda la población.

Esta transición es muy difícil de implementar, porque corre en contra de la inercia organizacional hacia la multiplicación de unidades especializadas, como por ejemplo el control de estupefacientes, la violencia doméstica, la delincuencia juvenil, la vigilancia de buenas costumbres, la represión de pandillas, etc. Algunos de estos problemas aparentemente únicos que obligan a la creación de unidades especializadas son realmente diferentes manifestaciones de las mismas disfunciones básicas y son mejor tratados colectivamente.

Y la peor manera de instituir la policía comunitaria es agregar una unidad especializada de relaciones comunitarias mientras el resto de la fuerza realiza sus tareas como antes.

◆ COMPLEJIDADES OCUPACIONALES Y GEOGRÁFICAS

Paradójicamente, la adopción de la policía comunitaria puede aumentar la complejidad ocupacional de las fuerzas policiales mediante la contratación de una mezcla más diversa de profesionales con diferentes habilidades y cualificaciones.

Una de las formas de aumentar la diversidad ocupacional es a través de la **civilización del personal policial**. Esta estrategia mantiene por un lado a una mayoría de los agentes de policía como generalistas que patrullan las calles, interactúan con la comunidad, descubren y resuelven problemas e investigan delitos y, por el otro, se contratan a los civiles como especialistas para que desempeñen un papel de apoyo en la fuerza que se dedican a tareas técnicas como la gestión del sistema de información, el análisis del crimen, el procesamiento de los detenidos, etc.

Los beneficios de esta estrategia incluyen la desmilitarización de la imagen policial, la participación civil en el mantenimiento de la fuerza policial, el uso de recursos humanos, que de otro modo no están a disposición de la policía y, a veces, reducción de costos.

La policía comunitaria también crea fuertes presiones para aumentar la complejidad geográfica del trabajo policial mediante la apertura de nuevas casas de precinto y miniestaciones en los barrios.

Es indiscutible que la piedra angular de la transformación organizativa es que las fuerzas de policía se organizan en torno a asignaciones geográficas que facilitan un contacto más estrecho y más frecuente entre los agentes dedicados a esas áreas y los residentes que viven en ellas. Con el aumento de contacto viene una mayor comprensión de las prioridades y preocupaciones del vecindario y un mejor conocimiento de los recursos locales que podrían ser aprovechados para hacer frente a esas preocupaciones.

En este contexto, la descentralización geográfica de un departamento de policía a través de la implementación de subestaciones comunitarias y centros de comando móviles significa una reducción en la dependencia de las directivas centrales, la delegación de autoridad en la toma de decisiones y una estructura de rendición de cuentas menos jerárquica. La dispersión geográfica otorga a los policías de primera línea y a los jefes de los distritos más autoridad y discreción, y les permite encontrar soluciones creativas a problemas específicos en sus barrios sin las restricciones de políticas generales y rígidas. En este sentido, el potencial de descentralización jerárquica discutido anteriormente se maximiza cuando va acompañado de la descentralización geográfica.

◆ CULTURA Y TECNOLOGÍA

Para ser eficaz, la comunitarización de la policía debe ocurrir en todos los niveles de la organización y permear una variedad de estructuras y prácticas. Por ejemplo, los sistemas de evaluación del desempeño pueden diseñarse para evaluar oficiales y agentes basándose en sus esfuerzos para llegar a los miembros de la población. El reclutamiento de nuevos miembros favorece a los candidatos que tienen una orientación de servicio y de deber policial. Además, la educación continua que modelan las destrezas en el fortalecimiento de las alianzas comunitarias y la resolución de problemas puede convertirse en parte de la capacitación estándar en el servicio.

La policía comunitaria fomenta el uso de la tecnología para proporcionar a los oficiales acceso fácil a información oportuna sobre el crimen y las características de la comunidad, ya sea a través de computadoras portátiles en sus vehículos de patrulla o a través de dispositivos de datos personales. De igual manera, la tecnología puede respaldar las funciones de análisis del delito y el problema, permitiendo a las agencias reunir información más detallada sobre los delincuentes, las víctimas, los lugares de delincuencia y las preocupaciones sobre la calidad de vida y para mejorar aún más el análisis. La información es tan buena como su fuente, por lo tanto, no es útil si los datos son de dudosa calidad y precisión.

Gráfico 1. Uso de la tecnología para el análisis del delito



Fuente: www.carabineros.cl

La policía, en muchos países, está utilizando los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para mapear el crimen, asignar oficiales y perfilar delincuentes. El mapeo del crimen identifica su distribución geográfica para desplegar agentes en los puntos calientes y para desarrollar otros planes de intervención. Muchas fuerzas policiales han desarrollado estadísticas computarizadas para ayudar con el análisis del crimen instantáneo, las técnicas de despliegue, la supresión activa de delitos triviales, el monitoreo de delitos emergentes y los programas de rendición de cuentas. El SIG también se utiliza para crear perfiles geográficos de delincuentes, un método de investigación que permite a la policía identificar ubicaciones de delitos conexos para ayudar a determinar dónde puede vivir un delincuente, especialmente en casos seriales.

c. Resolución proactiva de problemas

La policía comunitaria enfatiza la resolución proactiva de problemas de manera sistemática y rutinaria. Como hemos visto, en lugar de responder al crimen después de que ocurre, la policía comunitaria anima a las agencias a trabajar con las entidades cívicas, establecimientos de comercio y ciudadanos privados a desarrollar proactivamente soluciones a las condiciones subyacentes inmediatas que contribuyen a los problemas de seguridad pública.

La solución de problemas debe ser infundida en todas las operaciones policiales y orientar los esfuerzos de toma de decisiones. Se anima a las agencias a pensar de manera innovadora sobre sus respuestas, a involucrar recursos en la comunidad y a considerar que los arrestos y el uso de fuerza son solo dos opciones en una amplia gama de posibles respuestas tácticas.

Un importante vehículo conceptual para ayudar a los oficiales a pensar en la resolución de problemas de una manera estructurada y disciplinada es el modelo de resolución de problemas SARA (por sus siglas en inglés *Scanning, Analysis, Response, and Assessment*; escaneo, análisis, respuesta y evaluación).

◆ ESCANEO: IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS

Los objetivos del escaneo son identificar un problema básico, determinar la naturaleza de ese problema, determinar el alcance de su gravedad y establecer medidas de línea de base. En esta fase se identifica normalmente una lista inclusiva de partes interesadas para el problema seleccionado.

Un problema puede ser pensado como dos o más incidentes similares en una o más maneras y que es motivo de preocupación para la policía y la comunidad. Los problemas pueden ser un tipo de comportamiento, un lugar, una persona o personas, un evento o tiempo especial, o una combinación de cualquiera de estos.

Se deben definir los problemas en términos descriptivos, precisos y específicos. La policía, con el aporte de la comunidad, debe identificar y priorizar estas preocupaciones.

Un ejemplo de la definición de problemas asociados puede ser el siguiente:

Problema identificado - Descripción	Categorías de Observación
Se cometieron siete robos y dos violaciones sexuales...	Número y tipos de problemas
...en la calle A entre la avenida X y la avenida Y en los últimos 30 días.	Tiempo y espacio
En todos estos incidentes, hubo un solo atacante y una víctima; y en todos los casos, fue la víctima quien hizo la llamada o informó a la policía. No hubo testigos que presenciaron estos incidentes.	Participantes y actividades
Los ataques siempre tuvieron lugar al final de la tarde después del anochecer.	Hora
Los robos ocurrieron en la calle mientras que las violaciones ocurrieron en un lote vacío y en un sitio de construcción.	Ubicación
Esta alta frecuencia de victimizaciones criminales es inusual en esta área que...	Comparación temporal / espacial
...es transitada por residentes locales que abandonan la parada del autobús para regresar a casa después del trabajo.	Condición ambiental 1
Las farolas que iluminan la calle no han sido bien mantenidas, solo seis de las 18 que cubren este tramo del camino han funcionado en los últimos tres meses.	Condición ambiental 2
El barrio es generalmente muy tranquilo y por ende la presencia policial es mínima.	Condición ambiental 3

◆ ANÁLISIS: QUÉ SE SABE SOBRE EL PROBLEMA

El análisis es el centro de gravedad del proceso de resolución de problemas. Los objetivos de esta fase son desarrollar una comprensión de la dinámica del problema y de los límites de las respuestas actuales, establecer una correlación entre incidentes y condiciones contextuales y desarrollar una comprensión de la causa y el efecto. Como parte de la fase de análisis, es importante averiguar lo más posible preguntando quién, qué, cuándo, dónde, cómo, por qué y por qué no acerca de la víctima, el delincuente y la ubicación del delito.

El análisis determina qué información se necesita. Esta debe ser una investigación amplia que no esté limitada por las perspectivas pasadas sobre el tema. Los datos pueden provenir de muchas fuentes, por lo que la recolección de datos para el análisis debe ser innovadora. Las fuentes potenciales de información podrían ser:

- ◆ Los inspectores municipales: pueden ver que se desarrolla un problema comunitario (desempleo por cuenta del cierre de una fábrica) antes de que esto sea evidente para los demás.
- ◆ Los dueños de bares: saben sobre el consumo de alcohol por menores de edad y otras malas prácticas de servicio entre sus competidores.
- ◆ Los directores de escuelas: saben sobre la intimidación y el vandalismo entre los estudiantes.
- ◆ Los propietarios de pequeños negocios: están atentos a los problemas relacionados con sus instalaciones. Por ejemplo, un farmacéutico sabe qué se le está robando de su tienda o si las personas intoxicadas están pasando el tiempo cerca.
- ◆ El personal de la sala de emergencias: ve muchas lesiones por delitos que registran pero que posiblemente no denuncien a la policía.
- ◆ Los refugios para mujeres golpeadas: saben mucho más sobre los patrones de violencia doméstica que la mayoría de los oficiales de policía.
- ◆ Los guardias de seguridad privados: suelen ser los primeros en conocer un incidente en particular. Pero también tienen información que puede contribuir a su comprensión general de las pautas delictivas locales.

Una fuente a menudo descuidada de información valiosa es la contenida en los archivos policiales. Una razón por la que esta fuente de información es descuidada es porque la búsqueda rápida de los archivos es a menudo imposible. Sin embargo, la tecnología ha hecho posible que los analistas del crimen automaticen el proceso de búsqueda.

◆ RESPUESTA: DESARROLLAR SOLUCIONES

La fase de respuesta del modelo SARA implica el desarrollo e implementación de estrategias para abordar un problema identificado mediante la búsqueda de respuestas estratégicas que sean amplias y desinhibidas para lograr reducciones duraderas en el número y la magnitud de los problemas. La respuesta debe seguir lógicamente los conocimientos adquiridos durante el análisis y debe ajustarse al problema específico. Los objetivos de la respuesta pueden variar desde eliminar totalmente el problema, reducir sustancialmente el problema, reducir la cantidad de daño causado por el problema o mejorar la calidad de la cohesión de la comunidad.

Bajo el modelo tradicional de la policía, la única herramienta real disponible para los oficiales era el arresto o la detención. En este nuevo abordaje, los oficiales utilizan cualquier recurso legítimo o legal disponible para resolver problemas. No hay un solo mejor método para una buena resolución a los problemas del vecindario. Lo que se recomienda es considerar varias posibles soluciones y elegir la mejor opción entre ellas. Un acercamiento posible es percibir cambios físicos y técnicos en el ambiente. La policía puede emplear varias estrategias de endurecimiento de objetivos como la instalación de cerrojos. También puede involucrar la asistencia de otras agencias gubernamentales en la toma de un papel activo para eliminar diversos deterioros físicos y conflictos sociales dentro de un vecindario.

Al notificar al organismo responsable, la policía puede resolver problemas tales como la aplicación de códigos laxos de construcción, recolección inadecuada de basura o mejora del alumbrado de las calles. Debido a que constantemente patrullan todas las áreas de una ciudad, la policía está en una posición única para proporcionar estos servicios. Puede encontrar a veces que su autoridad es insuficiente para tratar un problema específico. En tales casos, pueden pedir a los legisladores locales que promulguen ordenanzas que puedan aliviar ciertos problemas.

◆ EVALUACIÓN: MEDIR EL ÉXITO DE LAS RESPUESTAS

La evaluación intenta determinar si las estrategias de respuesta fueron exitosas, es decir si el problema disminuyó y si la respuesta contribuyó a la disminución. En la mayoría de las circunstancias, los problemas no se pueden hacer desaparecer por completo y los cambios suelen ser incrementales.

Para determinar si las condiciones han mejorado es necesario tener una medida de las condiciones antes de la solución que se aplicó. El uso de encuestas se ha convertido en una regla de medición estándar para la evaluación de soluciones de problemas. Los ciudadanos tienden a ser muy conscientes de las condiciones en sus vecindarios y las encuestas proporcionan un método para tomar ventaja de este conocimiento. Se pueden realizar pruebas estadísticas para examinar si las diferencias observadas en las condiciones probablemente no se deban a fluctuaciones al azar en las respuestas de las personas.

Los resultados de la evaluación no solo ayudan al esfuerzo actual, sino que también reúnen datos que construyen conocimiento para el futuro. Si las respuestas implementadas no son efectivas, la información recolectada durante el análisis debe ser revisada. Es posible que deba recopilarse nueva información antes de que se puedan desarrollar y probar nuevas soluciones. Todo el proceso debe ser visto como circular en lugar de lineal, lo que significa que nuevos escaneos, análisis, o respuestas pueden ser necesarios.

MODELO SARA: ACOSO ESCOLAR EN CHULA VISTA, CALIFORNIA, ESTADOS UNIDOS

El acoso escolar es la forma de violencia menos denunciada en las escuelas. Las víctimas del maltrato psicofísico crónico por parte de otros estudiantes a menudo sufren de baja autoestima, depresión, absentismo escolar, problemas de salud psicosomáticos e ideas suicidas. En 2002, el Departamento de Policía de Chula Vista (DPCV) en el estado de California diseñó un proyecto para aplicar los principios SARA al problema de acoso escolar en tres escuelas primarias.

Escaneo

El distrito escolar encuestaba a los estudiantes cada 2 años sobre sus sentimientos de seguridad en la escuela. DPCV obtuvo y analizó datos de esta encuesta. También realizaron 54 observaciones separadas de 45 minutos en las escuelas. Un equipo de policías también diseñó y administró cuestionarios para maestros y padres. En base a los resultados de la encuesta para los padres, un sorprendente 28% dijo que el acoso o hostigamiento era una parte normal del crecimiento. Esto indica al personal policial que las influencias externas a la escuela pueden afectar la forma en que los niños tratan a los demás y cómo esperan ser tratados.

Análisis

El primer paso fue determinar la frecuencia, las ubicaciones y las formas de acoso que tienen lugar en el campus. La encuesta de estudiantes reveló que el 18% de los estudiantes se identificaron como “víctimas crónicas” e informaron haber sido intimidados al menos una vez a la semana o más. De los estudiantes que informaron haber sido víctimas de acoso escolar, el 43% dijo que había estado sucediendo alrededor de 6 meses o más. La mayoría de los hostigamientos ocurrían en el comedor, la clase de educación física y los baños dentro de la escuela. Las observaciones ambientales indicaron que la ausencia o la escasez de adultos en los baños de estudiantes y los comedores permitieron que algunos estudiantes maltrataran a otros.

Respuesta

1. Se crearon reglas específicas contra el acoso y se capacitó a todo el personal docente sobre cómo identificar las conductas de acoso.
2. Se crearon pautas sobre cómo responder a las víctimas del acoso y a los estudiantes que acosan.
3. Se contrataron consejeros externos para brindar apoyo a las víctimas y sus familias y para enseñarles a desarrollar un plan de seguridad.
4. El diseño de los baños se cambió para permitir que la puerta se deje abierta sin invadir la privacidad del estudiante.
5. Una escuela implementó un programa de pase de baño para limitar el número de estudiantes en el baño en un momento dado.

Evaluación

Después de tres años de implementación, DPCV realizó una evaluación de impacto a través de encuestas estudiantiles. Se notó una reducción en acoso escolar de 31% en los baños, de 34% en las clases de educación física y de 20% en los comedores. La evidencia también indica que los estudiantes aprendieron a generalizar su aprendizaje y a monitorear el comportamiento de sus pares fuera del ámbito escolar donde la supervisión adulta es mínima. El nivel de acoso reportado por los jóvenes disminuyó por 37% en las paradas de autobuses y por 31% en los autobuses escolares.

Culuko, M. (2011).

PROYECTO DE INTERVENCIÓN DEL MERCADO PERSA BÍO-BÍO DE SANTIAGO

Desarrollado por la 4ta Comisaría de Santiago de Carabineros de Chile

Los objetivos específicos del proyecto fueron disminuir la victimización, la presencia de comercio ilegal y el temor de los vecinos y visitantes del mercado de ser víctimas de un delito.

Escaneo

Mediante el escaneo con base en la aplicación de metodologías validadas institucionalmente se encontró que el comercio ilegal de cachorros caninos era la causa principal del resto de las actividades delictivas que se producían en la zona. La información requerida para el diagnóstico se recolectó a través de entrevistas, encuestas y reuniones con representantes de las organizaciones sociales del área, particularmente con las organizaciones que agrupan a los locatarios del mercado.

Análisis

Adicionalmente a la recolección de información cualitativa, se realizó un trabajo de inteligencia por parte de la Sección de Investigación Policial (SIP) para estudiar los patrones delictuales de la zona. El análisis de los datos de

percepción y de inteligencia arrojó como resultado que la venta ilegal de cachorros caninos era el principal determinante de la actividad delictiva que se originaba en el mercado. Se estudiaron las características y dinámicas de la venta de cachorros con la finalidad de definir la mejor estrategia para combatir ese delito.

Respuesta

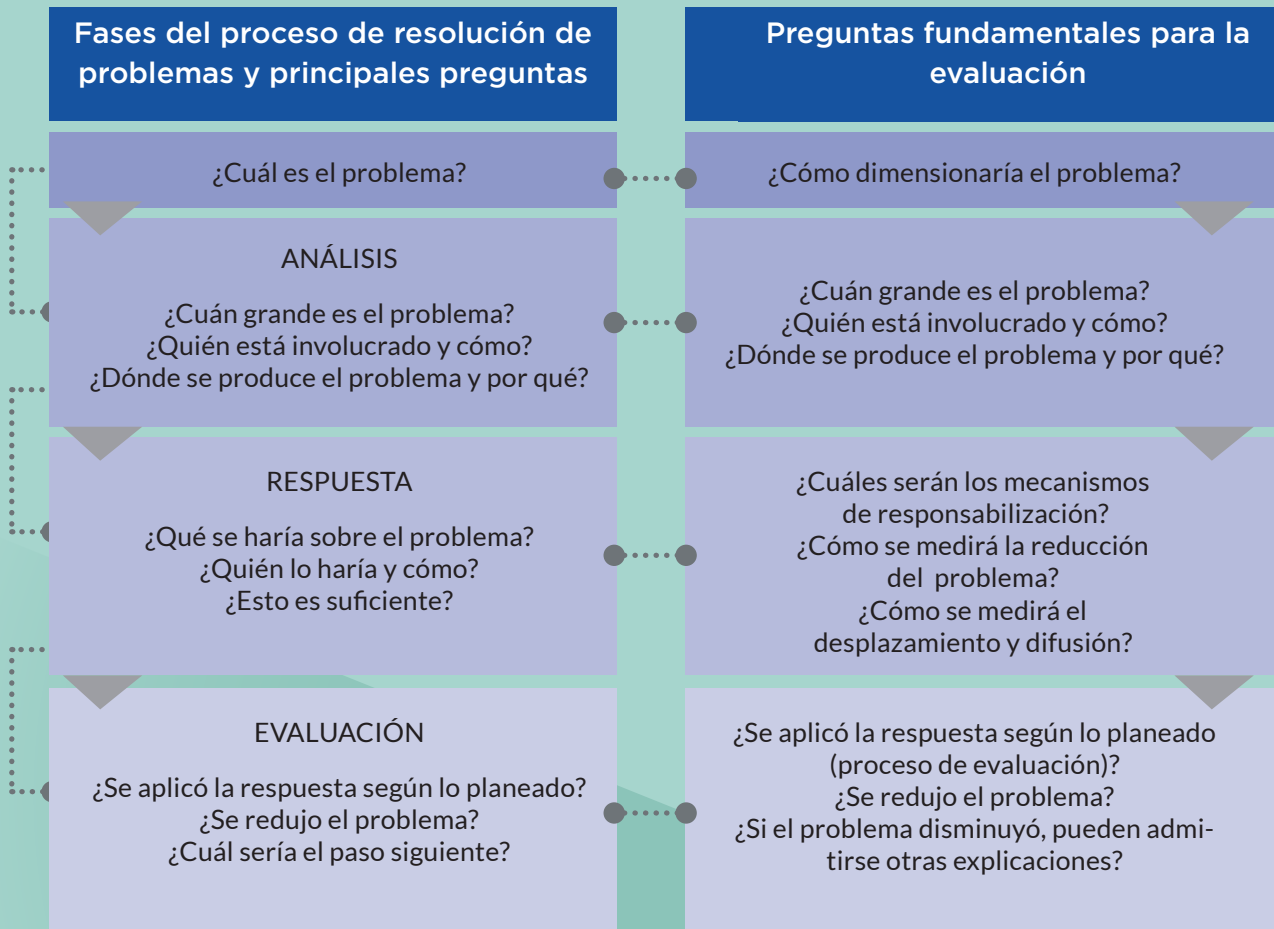
El 3 de octubre de 2009 entró en vigencia la ley No. 20.380, sobre la protección de animales, lo cual permitía contar con una herramienta de persecución penal. Se construyó una red interinstitucional y de organizaciones privadas y comunitarias para financiar el cuidado de las mascotas y la compra de medicamentos y vacunas. Se instaló también un espacio para la atención de los animales en el cuartel policial de la 4ta Comisaría.

Evaluación

Los casos policiales se redujeron 38% después de 2 años de iniciada la intervención. Con respecto al temor de los vecinos de ser víctimas de un delito se entrevistó a los dirigentes de las organizaciones de dueños de locales del mercado quienes reportaron que los locatarios volvieron a invertir en los locales, la permanencia de los arrendatarios aumentó, el público se incrementó notoriamente, especialmente subió la visita de familias con niños pequeños y se dejaron de vender perros.

Fuente: Huenumil y Muñoz (2012).

FLUJO DE APLICACIÓN DEL MÉTODO-MODELO SARA



Fuente: Eck J. E. (2002).

4.3. MODIFICACIONES Y REPLICACIONES EN ALC

ALC se unieron al movimiento de la policía comunitaria relativamente tarde. Vale la pena recordar que el pensamiento policial en la región se ha orientado hacia la imposición vertical de seguridad por parte del Estado por más de un siglo, mientras que la policía comunitaria propone una coproducción de orden entre los ciudadanos y su policía local. Este reto es esencialmente cultural y demanda que residentes de la comunidad se conviertan en ciudadanos a través de participaciones cívicas en el ámbito público. Dada la singularidad de sus problemas de seguridad y su dinámica sociopolítica, las experiencias de la región han arrojado luz sobre las limitaciones del marco conceptual y las posibilidades de su implementación. Aquí echaremos un vistazo a las trayectorias de dos países muy diferentes: Brasil y Nicaragua.

◆ BRASIL

El primer caso de policía comunitaria en América Latina fue implementado en 1997 en São Paulo (Brasil), con apoyo financiero y técnico de Estados Unidos, Canadá, Francia y Japón (Frühling, 2011). Su objetivo era transformar la policía militar en una organización que colaborara con la comunidad, fortaleciera el estado de derecho y redujera la criminalidad.³

El programa desplegó efectivos policiales en 41 zonas diferentes, con el objetivo de proporcionar seguridad ciudadana y también servicios públicos básicos. En total, más de 50 por ciento (199) de las 386 subcomisarías de São Paulo emplearon la policía comunitaria y 16 000 policías completaron cursos de capacitación.

También se formaron consejos comunitarios donde miembros de la comunidad expresaron sus demandas y discutieron problemas de seguridad; la policía tomaba notas durante las reuniones pero no hubo seguimiento riguroso de los temas discutidos (Frühling, 2009). Aunque las encuestas mostraron resultados positivos a corto plazo, el programa nunca fue sistemáticamente evaluado y, por tanto, su impacto real fue desconocido.

³ En Brasil, cada estado federal, incluyendo el Distrito Federal, cuenta con una policía militar que está subordinada al mando civil del gobernador. Las policías militares no pertenecen a las fuerzas armadas de Brasil, sino que son fuerzas de seguridad pública que tienen por función primordial la prevención del delito y la preservación del orden público. Cada estado organiza su propia policía militar con diferentes estructuras, reglamentos, y uniformes.

En 2000, un proyecto nuevo comenzó en la favela infestada por la violencia de Tubarão en Río de Janeiro (Arias, 2004). La policía se basó en el modelo de la “Operación cese del fuego” de Boston⁴ para crear una disuasión fiable que tomó una postura firme contra el abuso policial e involucró a líderes comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

El programa intentó prevenir la violencia de las pandillas haciendo creer a los pandilleros que la violencia y el uso de armas recibirían castigos severos, lo que les persuadiría de cambiar su comportamiento. Un mensaje directo y explícito de “disuasión minorista” se dirigió a una pequeña audiencia (todos los jóvenes involucrados en pandillas) en lugar de a una audiencia general (todos los jóvenes de Río).

Durante el transcurso del programa, el alcalde siguió una línea dura para controlar la corrupción policial removiendo a 41 de los 100 policías asignados por razones disciplinarias, y los grupos cívicos prestaron servicios públicos que los narcotraficantes habían hecho previamente. A pesar del entusiasmo inicial, este programa demostró un alto nivel de fragilidad: a raíz de la muerte del líder de una pandilla de la favela vecina, crecieron tensiones y choques entre la policía y los pandilleros y el alcalde que estableció el programa dejó su posición. En pocos años, la violencia y el tráfico de drogas volvieron a sus niveles anteriores.

El próximo programa de vigilancia comunitaria se inició en las favelas Pavao-Pavazinho / Cantagalo de 2000-2002 y las favelas Cavelo de 2002 a 2004 en Río (Frühling, 2011). El programa conocido como Agrupamiento Policial para Áreas Especiales (APAE) buscaba reducir la presencia de armas de fuego, alejar a los jóvenes del crimen y eliminar la violencia policial. El programa mostró una promesa inicial y luego se expandió a otras favelas, incluyendo Vila Cruzeiro (Riccio *et al.*, 2013). El impacto del programa en la delincuencia no estaba claro, variaba dependiendo de quién hablara. Pero hubo consenso de que las interferencias políticas indebidas y la dependencia de los residentes vulnerables de la economía clandestina habían causado daños irreparables a la alianza comunitaria que dejó de ser un amortiguador contra el desorden.

4 “Operación cese del fuego” es una estrategia policial orientada a la resolución de problemas que busca reducir la violencia de las pandillas, la posesión ilegal de armas y la violencia armada en las comunidades. Se probó por primera vez en Boston en 1996. La intervención se basa en la suposición de que los delitos pueden evitarse cuando el infractor percibe que los costos de cometer el delito superan los beneficios de cometer un delito. Está dirigido a jóvenes de alto riesgo y combina esfuerzos agresivos de la policía y la fiscalía. Los objetivos del programa son llevar a cabo una estrategia integral para detener y enjuiciar a los delincuentes portadores de armas de fuego, avisar a los demás de que los delincuentes enfrentan un castigo serio por llevar armas de fuego ilegales y disuadir a jóvenes a no seguir el mismo camino criminal.

En 2008, el gobernador del estado de Río de Janeiro, Sérgio Cabral, lanzó el programa UPP (Unidad de Policía Pacificadora) en la Dona Marta y luego en Cidade de Deus en 2009 (Riccio *et al.*, 2013). El objetivo era nuevamente pedir a la policía que restableciera la seguridad y el orden en las favelas y que organizaciones gubernamentales y cívicas reemplazaran a los grupos delictivos como proveedores de servicios públicos.

En enero de 2010, la policía declaró pacificadas a seis favelas, incluyendo Cidade de Deus, y anunció planes para pacificar 34 más (Margolic, 2010). Estos fueron operativos paramilitares preanunciados que chocaron frontalmente con elementos delictivos y no duraron más de unos pocos días. Inmediatamente después de la finalización de la operación, el gobierno envió limpiadores de calles y se lanzó una intensa campaña de relaciones públicas, incluyendo pancartas, procesiones policiales y actividades infantiles, como paseos en pony en los caballos montados de la policía.

El programa se esforzó en prevenir la corrupción policial y reclutó directamente a los cadetes de la escuela de policía, sin pasar por los canales tradicionales de contratación. El gobernador indicó que el programa proporcionó servicios por un valor de 235 millones de dólares a los residentes y mejoró sus condiciones de vida después de la operación inicial (Watts, 2013). A partir de 2014, el programa mantuvo 38 estaciones en la zona y más de 9 000 oficiales en la comunidad.

El programa UPP ganó un amplio apoyo en los primeros días. Las encuestas informaron que hubo una reducción en el número de crímenes violentos y homicidios, un aumento en el reporte de delitos a la policía y un menor temor a discutir sobre narcotráfico en público (Cunha, 2012). Amnistía Internacional también encontró que los asesinatos policiales de civiles habían disminuido en 50% en Río de Janeiro.

A pesar de este éxito temprano, el programa mostró dificultades más tarde. Primero, era demasiado caro. Suponiendo que la cifra de 9 000 policías en 38 favelas sea representativa para las necesidades de todas las favelas de Río, el Estado tendría que desplegar 250 000 efectivos para cubrir las 1 000 favelas con policía comunitaria (Margolic, 2010). Si los proyectos de desarrollo también se expandieran a una tasa similar, el gobierno estaría comprometiendo más de 6 mil millones de dólares a la expansión de los servicios sociales en las favelas. De hecho, el gobierno no fue capaz de mantener la misma inversión en servicios por mucho tiempo, lo que fue culpado al regreso del crimen organizado y la violencia. (Watts 2013). Segundo, hubo evidencia de desplazamiento criminal: las

pandillas de narcotraficantes armadas migraron de favelas con UPP a favelas sin presencia policial durante el auge de la intervención (Goulart, 2012). Finalmente, las acusaciones de corrupción oficial y brutalidad policial resurgieron.

A pesar del tamaño de las ciudades brasileñas y el nivel de crimen que enfrentan, las barreras que desafían la implementación de la policía comunitaria en Sao Paulo y Río de Janeiro se encuentran también en otras metrópolis populosas o violentas del continente. Estos factores incluyen la simbiosis socioeconómica entre narcotraficantes y pobladores empobrecidos de las favelas, corrupción gubernamental y la conceptualización de la policía comunitaria como el despliegue de unidades especializadas en contextos de violencia desenfrenada y escasez de recursos públicos. Estas barreras parecen haber limitado la efectividad de la policía comunitaria en estas iniciativas audaces y encomiables. Las experiencias pioneras de Brasil proporcionan materiales ricos para la reflexión y el aprendizaje.

◆ NICARAGUA

Nicaragua es particular en diversos sentidos en comparación a otros países de la región. Ha mantenido una trayectoria democrática desde 1984; el tráfico de drogas y la violencia de pandillas que han devastado a los países vecinos de Centroamérica nunca han ganado una posición firme en el país; ha sostenido un hábito de consenso en la formulación de políticas; y una policía nacional que desde su origen mostró y estandarizó una orientación a la comunidad.

Con estas ventajas a su favor, la Policía Nacional de Nicaragua, la fuerza más pequeña con el presupuesto más bajo en la región, publicó la Doctrina Policial en 1996, donde el delito se definió como un problema social y la prevención del delito a través de coaliciones comunitarias fue nombrada como prioridad máxima. En el año siguiente se aprobó el “Plan mediano plazo como guía para la acción”, que hizo del fortalecimiento de la legitimidad institucional y del afianzamiento de sus relaciones con la comunidad objetivos estratégicos clave de los servicios policiales. Estos pronunciamientos oficiales culminaron en el lanzamiento del Modelo Preventivo-Proactivo-Comunitario (PCP) en 2007.

El Modelo PCP empezó con un método de cinco puntos que guiaron la planificación y ejecución del trabajo policial. Estos puntos son:

“(1) Insumos: Consulta con la comunidad a nivel local para abordar los problemas más sentidos de la comunidad, dándole prioridad de forma jerárquica a cada uno e insertándolos en el Plan Operativo Anual. (2) Estrategia: Con los insumos el jefe de la delegación, debe planificar con el fin de enfrentar la problemática planeada en la comunidad. (3) Acción: Es la ejecución de planes operativos con el fin de garantizar los objetivos jerarquizados en conjunto con la comunidad. (4) Comunicación: Informar los logros obtenidos a la comunidad a través de reuniones, asambleas, contactos, visitas a casas, medios de comunicación y publicidad. (5) Retroalimentación: Intercambiar las experiencias, logros y dificultades con el fin de mejorar continuamente los resultados” (Castro, 2012: 29).

Los notables programas comunitarios auspiciados por la policía han incluido la organización de empleo y educación para jóvenes considerados en riesgo, procedentes de barrios pobres y violentos (McDermott, 2016). Con el respaldo de los líderes locales, la policía ha organizado eventos sociales y comunitarios para reunir a los jóvenes y sus familias, tales como torneos de fútbol. La policía también ha estado activa en apoyar programas de rehabilitación de drogadicción para muchos quienes están en riesgo o ya han tenido problemas con la ley.

Nunca se evaluó metodológicamente la fidelidad de implementación ni el impacto del programa; no se sabe cómo fueron introducidos los procedimientos y las tácticas ni qué cambios en la población fueron observados. Sí hubo autocríticas y reflexiones; por ejemplo, se reconoció que había una falta de coordinación entre planificación y la asignación de recursos y que el diseño del nuevo plan de estudios para el adiestramiento de policía se estancó (División de Desarrollo, Programas y Proyectos, 2011).

Es muy probable que en lugar de modificar radicalmente lo que la Policía Nacional de Nicaragua había estado haciendo, el Modelo PCP simplemente formalizó y profundizó algunos principios básicos de servicios orientados a la comunidad que ha caracterizado a la policía nicaragüense desde su creación en 1979.

Las evidencias indirectas son positivas. Según las estadísticas de las Naciones Unidas, Nicaragua ocupa el tercer lugar en tener la tasa de robo más baja de América Latina.

Nicaragua tuvo solo 72 robos por cada 100 000 habitantes, mientras que en lugares como Argentina se registraron 973, México 688, Chile 468 y Costa Rica 398, (UNDP, 2013). Su tasa de homicidios fue solo una fracción de los registrados en los países vecinos, como El Salvador y Honduras al norte, dos de los países más violentos y penetrados por el narcotráfico y las maras. El mismo informe también encontró que los nicaragüenses ocupaban el segundo lugar en el continente en su confianza pública en el sistema de justicia penal.

LA REFORMA POLICIAL DE HONDURAS BASADA EN LA POLICÍA COMUNITARIA

Honduras

Entre 2004 y 2011, los índices de violencia e inseguridad en Honduras crecieron de manera alarmante. La tasa de homicidios en este periodo presentó un crecimiento constante que casi triplicó el número de homicidios. Los problemas de inseguridad aunados a la escasa capacidad del sistema de justicia para resolver los casos de investigación judicial, con solo un pequeño porcentaje de los casos con una sentencia condenatoria, se tradujo en desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones responsables de dar seguridad y procurar justicia a la población. En específico, la Policía Nacional (PN) contaba con una muy baja credibilidad y confianza por parte de la población.

En 2011, Honduras recibió un fuerte apoyo de la comunidad internacional para analizar la situación de la violencia y seguridad ciudadana. Todos los diagnósticos apuntaban a la necesidad de generar una policía transparente y efectiva, donde el sistema de educación era un elemento clave para abordar. Al igual que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), varias organizaciones realizaron importantes diagnósticos sobre la situación, incluyendo a la Organización de Estados Americanos (OEA) quien preparó “Un examen del sistema nacional de seguridad ciudadana de Honduras” 2012; el Banco Mundial, con “Informe Estratégico sobre violencia, criminalidad y seguridad ciudadana en Honduras” 2011; y los Gobiernos de Colombia y Chile, los cuales también realizaron un diagnóstico sobre la situación de la policía y el sistema de investigación criminal.

En el 2012, a solicitud del Gobierno de Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de inversión con co-financiamiento de la cooperación del Gobierno de Suiza –COSUDE-, focalizado para acompañar los esfuerzos del Gobierno de Honduras, en la reforma de la Policía Nacional. Se trataba de apoyar un programa en un sector de alta sensibilidad y en un contexto de enormes complejidades, que permitiera dar respuesta efectiva a la demanda ciudadana de contar con una mejor policía. Esta operación básicamente enfatizaba el apoyo al sistema educativo de escala básica policial y el fortalecimiento de las funciones policiales en investigación criminal, impulsando una filosofía de **policía comunitaria**. Los principales objetivos del Programa fueron: contribuir a la prevención y resolución del delito, a través del mejoramiento de: (i) la efectividad de la gestión institucional y operativa de la Secretaría de Seguridad-Policía Nacional; (ii) la capacidad de investigación del delito y (iii) la gestión a nivel territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios beneficiados.

La declaración del presidente de la República a principios de 2015 en el sentido de que ese año sería el “del fortalecimiento de la Policía Nacional”, dio el respaldo político que se necesitaba para avanzar hacia una real reforma de la PN, que se reconoce mediante la asignación de una mayor cantidad de recursos presupuestales asignados a la Secretaría de Seguridad. En ese momento los intereses políticos se alinearon con los institucionales, dotando a la Secretaría de Seguridad de una base sólida para dar paso a la Reforma Policial.

La **Policía Comunitaria** se introdujo como eje transversal de la función policial en los planes de estudio de los centros educativos del Sistema de Educación Policial (SEP). Los esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento del Instituto Tecnológico Policial (ITP), institución destinada a la formación de los policías de la escala básica, considerando que estos elementos representaban la mayor cantidad de miembros de la Policía y que eran los que tenían el contacto más directo con la ciudadanía.

Entre las reformas al sistema de educación policial se destacan:

- ◇ Nuevo perfil de ingreso. Hasta el año 2012, la escolaridad mínima requerida era haber concluido la primaria (6° grado). Actualmente los aspirantes deben contar con la educación secundaria completa (12 años de escolaridad) reconocida por el Consejo de Educación Superior de Honduras, lo que promueve que los estudiantes presenten mejores bases para el aprendizaje y una mayor socialización.
- ◇ Controles para la selección de aspirantes. Antes de ingresar al ITP, los aspirantes deben aprobar las pruebas de confianza: pruebas psicométricas, toxicológicas y estudio socioeconómico; eventualmente los aspirantes deben sujetarse a prueba de polígrafo. El hecho de que las pruebas de confianza sean aplicadas por una Institución ajena al SEP y al ITP, garantiza la imparcialidad en el proceso de selección.
- ◇ Nuevo plan de estudios. A partir de 2014 la formación de las nuevas promociones tiene una duración de once meses bajo un nuevo currículum, de los cuales diez meses corresponden a la formación en las instalaciones del ITP, más un mes de prácticas policiales en las calles, bajo supervisión. La formación policial actual tiene una orientación hacia competencias, con tres ejes. El primero se refiere propiamente a las formaciones policiales y los otros dos corresponden a preceptos de orden transversal que pasan por toda la Reforma Policial: Policía Comunitaria y Derechos Humanos. Una fortaleza del nuevo modelo de formación, es que actualmente se están realizando las gestiones ante el Consejo de Educación Superior de Honduras para que se reconozca la formación en el ITP como Técnico Superior no Universitario en Técnicas Policiales, por lo que los egresados contarán con este título; además de que en el contexto del SEP, la formación en el ITP será equiparable al primer año de formación en la Academia Nacional de Policía (ANAPO), Institución encargada de la formación de los Oficiales. De esta forma, por primera vez los policías de la escala básica podrán aspirar a ingresar a la ANAPO, ampliando su horizonte de desarrollo y con el reconocimiento del primer año de formación.

- ♦ Profesionalización docente. Junto con la renovación de los planes de estudios se realizó un diseño del perfil profesional que deberían cubrir los docentes y se verificó qué profesores no cumplían con éste. Además, se detectaron expertos por área dentro de la Policía Nacional para incorporarse al ITP y espacios de enseñanza que no estaban cubiertos con el personal contratado.
- ♦ Mejores condiciones laborales. Las transformaciones en el SEP se han acompañado de mejoras en algunas condiciones de trabajo de los elementos policiales. Primeramente, en 2015 se autorizó un incremento salarial. Asimismo, se han mejorado las prestaciones recibidas, entre las cuales se encuentran: seguro médico hospitalario y seguro de vida, servicio de previsión social bajo un régimen de riesgo especial y seguro de seguridad social, además de alimentación y jubilación a 22 años de servicio. Lo anterior, sin menoscabo de las obligaciones históricas como uniformes, armas y municiones.

Fuente: BID (2018)

4.4. EVALUACIONES DE LOS RESULTADOS

La policía comunitaria ya tiene más de 30 años de existencia desde su inyección en los Estados Unidos. ¿Ha cumplido con sus promesas? Evaluaciones han arrojado algunas respuestas.

◆ IMPACTO DE LA ALIANZA COMUNITARIA

Los programas diseñados para incrementar las interacciones entre la policía y la comunidad o hacer que la policía sea más visible y accesible, como patrullas a pie, oficinas satelitales en los vecindarios, boletines y reuniones comunitarias, redujeron el temor al crimen y las percepciones de desorden (Mastrofski, 2004). Los estudios también demostraron que las coaliciones comunitarias aumentan la legitimidad de la policía, convirtiendo a los ciudadanos en más propensos a reconocer y obedecer la autoridad policial (Gill *et al.*, 2014).

POLICÍA COMUNITARIA Y SUS RESULTADOS

Reducción de la delincuencia

Los programas “Plan Cuadrante de Carabineros” y “Comuna Segura” en Chile, y el “Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes” en Colombia, han tenido resultados positivos en reducir las tasas de criminalidad de ciertos tipos de delitos. Una evaluación sobre la efectividad de esta última intervención demostró una reducción del 22% de los homicidios en las ocho ciudades intervenidas. De igual forma, mejoró el sentido de responsabilidad de los policías con los ciudadanos y su nivel de motivación (Mejía *et al.*, 2013).

Confianza y legitimidad

Las estaciones de policía comunitaria en ciertas áreas de Sao Paulo en Brasil redujeron los niveles de miedo al crimen e incrementaron la confianza en la policía en los barrios seleccionados (Frühling *et al.*, y Kahn, 2000). Por otra parte, existe evidencia cualitativa sobre los esfuerzos realizados en los países del Caribe por aumentar la confianza y legitimidad de las agencias policiales mediante un enfoque de policía comunitaria. Por ejemplo, en Barbados, una encuesta de seguridad ciudadana en el 2010 demostró una valoración ciudadana muy positiva hacia su policía comunitaria, en comparación con los otros siete países del Caribe (PNUD, 2013).

Fuente: BID (2017)

Pero lamentablemente, las interacciones entre la policía y la comunidad no han tenido impacto significativo o duradero en los niveles actuales de delincuencia y desorden. Han surgido varias explicaciones.

En primer lugar, las alianzas comunitarias por lo general movilizan a los ciudadanos con un nivel socioeconómico medio y a los grupos vecinales que representan sus intereses; los miembros de la población con mayor nivel de pobreza, que son más dependientes de los servicios policiales, paradójicamente son los menos propensos a participar en estos comités y reuniones.

En segundo lugar, la mayoría de los ciudadanos que participan en reuniones comunitarias están allí para expresar sus necesidades y quejas, pero pocos de ellos se movilizan para actuar conjuntamente fuera de estas reuniones. Si bien los intercambios de información son sin duda uno de los propósitos de las reuniones comunitarias, la falta de acciones colectivas significa que el esperado incremento en eficacia colectiva o poder autoregulator nunca se ha realizado, especialmente entre los ciudadanos más desfavorecidos y las familias vulnerables.

Experiencias de ALC también indican que sin transparencia y rendición de cuentas, las alianzas comunitarias fácilmente degeneran en clientelismo y corrupción. A menudo, lo que originalmente es diseñado como una asociación para resolver problemas en la comunidad se transforma en un intercambio de bienes y servicios gubernamentales por la lealtad política de los que los reciben, creando relaciones asimétricas entre políticos, policías y grupos seleccionados de ciudadanos como patrones, intermediarios y clientes. La salud de estas alianzas depende de su membresía, siempre es útil tener una participación más amplia y representativa de la comunidad en los comités y las reuniones, incluyendo entidades cívicas creíbles, grupos religiosos que sirven a los más vulnerables y los medios de comunicación.

Es también evidente que no todas las causas de la criminalidad se encuentran dentro de la comunidad y que no todas las comunidades poseen los recursos necesarios para resolver los problemas que aquejan a sus residentes. Tampoco todas las formas de criminalidad son susceptibles de abordar con la comunidad. Por ejemplo, en casos de crimen organizado agudo que comprometen al tejido social y lo permean o en casos que involucrar a la comunidad podría ponerla en riesgo.

Después de todo, cada comunidad está situada en una estructura mucho más amplia de estratificación socioeconómica que prescribe las posibilidades y limitaciones de cada comunidad. El reconocimiento de esta realidad también sugiere que el activismo fuera de la comunidad y el empoderamiento de los residentes deben ser parte de la colaboración entre la policía y los ciudadanos.

◆ IMPACTO DE LAS TRANSFORMACIONES ORGANIZACIONALES

La policía comunitaria fracasó al cambiar la organización vertical alrededor de una cadena de mando jerárquica en las fuerzas policiales nacionales. Esta estructura de fuerza plantea obstáculos rígidos a los ideales de descentralización, desburocratización y civilización. Incluso los departamentos municipales de policía en los Estados Unidos, que son mucho más aplanados en su estructura, no han podido revertir la inercia de las complejidades verticales y funcionales; las capas jerárquicas permanecen sin cambios y el número de unidades especializadas simplemente sigue creciendo (Maguire, 2014). Sin embargo, la policía comunitaria aumentó la descentralización espacial en todos lados y la civilización de las fuerzas policiales municipales de los Estados Unidos.

La adopción de las miniestaciones satelitales, los centros de comando móviles y la patrulla a pie han aumentado la visibilidad de la presencia policial en las grandes ciudades, aunque no está claro si los contactos cara a cara entre policías y ciudadanos se han vuelto más comunes con el tiempo. En Estados Unidos, el crecimiento de los empleados civiles superó el crecimiento de los policías juramentados en 265% entre 1975 y 2009; en 2013, 22% del personal a tiempo completo en los departamentos de policía municipales eran empleados civiles (Reaves, 2015).

Más importante aún, los esfuerzos continuos de contratación han aumentado la representación de las mujeres, las minorías étnicas e individuos con una educación universitaria dentro del personal policial, acortando la distancia social entre la policía y la comunidad.

No se dispone de datos del personal comparables para ALC, con la excepción de Nicaragua. En Nicaragua, no solamente hay una alta representación de mujeres en el personal policial, sino que más mujeres que hombres participaron en las 82 reuniones comunitarias que se realizaron en el territorio nacional entre abril y octubre de 2012 (Castro, 2012).

Vale la pena recordar que es beneficioso que la policía del pueblo comparta características demográficas similares con el pueblo que proclama servir. Esta gradual civilización del personal policial, junto con el creciente número de oficiales con formación universitaria, ha aumentado considerablemente la complejidad ocupacional de las fuerzas policiales en las grandes ciudades estadounidenses. El tiempo dirá si la misma civilización puede ocurrir en ALC.

◆ IMPACTO DE LA POLICÍA DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

La **policía orientada a los problemas (POP)** es un método que abiertamente reclama la reducción de la delincuencia y el desorden como su objetivo, que se lograría tratando proactivamente las condiciones y los problemas que han causado el crimen y el desorden en primer lugar. Investigadores encontraron un impacto general modesto pero estadísticamente significativo del POP sobre el crimen y el desorden (Weisburd *et al.*, 2008).

Otras investigaciones también traen otros descubrimientos. Primero, la POP fue más efectiva cuando la institución entera fue orientada hacia la resolución de problemas que cuando unidades especiales fueron creadas para realizar esta tarea. En segundo lugar, las expectativas del programa deben ser realistas y las asignaciones de tareas razonables. El número de casos asignados a cada policía debe mantenerse en un nivel manejable y no se debe esperar que los policías se ocupen de otros problemas mayores en un corto período de tiempo. En promedio, se obtuvieron mejores resultados cuando cada agente recibió no más de 12 puntos calientes o problemas a la vez (Braga *et al.*, 1999), pero la carga de trabajo llegó a 200 problemas por policía en algunas jurisdicciones, lo que redujo su eficacia (Sherman *et al.*, 1989).

La policía orientada a los problemas (POP) es más efectiva cuando:

1. Es adoptada por toda la institución y no solamente por algunas unidades especiales
2. Cada policía recibe no más de 12 puntos calientes o problemas a la vez
3. Orientada a delitos de desórdenes públicos, pero puede aplicarse con éxito también a una diversidad de conductas delictivas.

A pesar de que se observaron efectos mayores en los delitos de desórdenes públicos, como por ejemplo vagabundeo, ruidos, consumo público de alcohol, entre otros, la POP puede aplicarse con éxito a una diversidad de conductas delictivas en una variedad de situaciones, desde la reincidencia entre reclusos puestos en libertad condicional hasta la violencia común y las ventas de drogas. La eficacia probada de la POP es realmente llamativa teniendo en cuenta la gran cantidad de investigaciones que demuestran la ineficacia de muchos esfuerzos de prevención de la delincuencia policial.

PUNTOS CALIENTES Y SUS RESULTADOS

Numerosos estudios han confirmado “la ley de concentración del delito en el lugar”, demostrando que la delincuencia se concentra en ciertas zonas geográficas. La concentración del delito es estable en tiempo y espacio en un pequeño número de puntos calientes (“hotspots”), y solo en un número limitado y concreto de segmentos de calle de las ciudades (Eck y Weisburd, 1995; Evans y Herbert, 1989; Felson, 1987; Gill *et al.*, 2016; Ajzenman y Jaitman, 2016; Pierce *et al.*, 1988; Sherman, 1989; Weisburd, Maher, y Sherman, 1992; Weisburd y Green, 1995).

Un análisis cuidadoso de los problemas de la delincuencia en los puntos calientes producirá estrategias policiales que no solo responden al crimen, sino que también lo pueden prevenir al entender y atender las situaciones y dinámicas que provocan los delitos en aquellos lugares específicos (Braga y Weisburd, 2012).

Varias evaluaciones de intervenciones de patrullaje enfocadas en lugares específicos han mostrado resultados positivos (Braga *et al.*, 2014; Weisburd y Eck, 2004). Los ensayos controlados aleatorios sobre las intervenciones policiales de puntos calientes, en general, muestran una disminución estadísticamente significativa de la delincuencia, un desplazamiento espacial inmediato no significativo y alguna evidencia de difusión de los beneficios (Bowers *et al.*, 2011).

Fuente: BID (2017).

◆ LECCIONES A APRENDER

La policía comunitaria es la última reafirmación de los valores de la policía democrática expuestos por Sir Robert Peel en 1829; como tal, está aquí para quedarse. Como hemos visto, se fundamenta en la creación de alianza comunitaria, en transformaciones organizacionales y se enfoca en la resolución de problemas. Cuando los tres componentes básicos del modelo comunitario (alianzas comunitarias, transformaciones organizacionales

y resolución proactiva de problemas) son cuidadosamente implementados, mejora la legitimidad de la policía, reduce el miedo a la delincuencia, desmilitariza la aplicación de la ley, y disminuye la delincuencia y el desorden.

La policía comunitaria no es solo un programa, es una filosofía de servicio a la ciudadanía. Añadir unidades especiales de relaciones comunitarias no es policía comunitaria y no cambia la cultura policial.



Una reforma seria tiene implicaciones estratégicas (alianzas comunitarias), tácticas (resolución de problemas) y organizativas (descentralización y desburocratización).

La evidencia indica que las reestructuraciones organizacionales son la reforma más difícil de promover y, cuando se implementa, toma tiempo para que se materialicen los beneficios. Sin embargo, sin transformaciones organizacionales, la desmilitarización nunca es completa y la profesionalización de la fuerza pronto perderá su ímpetu. Repasemos los cambios necesarios. La policía debe:

- ◇ simplificar la burocracia y destinar más recursos a los objetivos de la organización que a la propia organización;
- ◇ deformalizar la institución y eliminar las reglas y políticas innecesarias;
- ◇ reducir las unidades especializadas para fomentar la resolución de problemas en toda la institución;
- ◇ aplanar la jerarquía organizacional para mejorar las comunicaciones y la toma de decisiones;
- ◇ contratar más civiles para mejorar la eficiencia y efectividad del trabajo policial;
- ◇ y rendir cuentas a la comunidad por medio de los mecanismos legales, administrativos, y cívicos.

Al alterar estos arreglos administrativos, la policía puede desarrollar servicios más flexibles y más efectivos.

Las fuerzas policiales basan su cultura principalmente en la historia, las experiencias de los oficiales, el estilo de liderazgo y los métodos pasados de manejar el cambio. Para asegurar que la policía comunitaria se convierta en parte de la cultura organizacional y no simplemente en un programa fugaz o periférico, una agencia de seguridad debe vincular la policía comunitaria a cómo recluta, entrena, evalúa, promueve, recompensa y disciplina a sus miembros.

Una reforma exitosa es evolutiva, se produce como resultado de refinar las prácticas del pasado, experimentar nuevas estrategias y, a veces, aceptar pequeñas victorias en lugar de grandes victorias. El proceso puede ser gradual, los objetivos deben ser sin embargo claros desde el comienzo. Planificación, acción y perseverancia serán finalmente recompensados.

5. PROFESIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Además de su rol preventivo de la violencia y crimen, la policía tiene también el importante rol de llevar a cabo la investigación criminal. La **investigación criminal** se refiere al proceso de recolección de información sobre un delito con el fin de determinar si efectivamente se ha cometido, identificar al perpetrador, aprehender al perpetrador y proporcionar evidencia para apoyar una acusación y una condena en un tribunal.

En contraste con la función preventiva de la policía que es generalmente conducida por agentes de patrulla uniformados, la función investigadora es especializada y asignada a detectives con entrenamiento avanzado. Por lo tanto, se requiere de mayores recursos para garantizar profesionales bien preparados para realizar este tipo de actividad. En los países de habla inglesa, cerca de 15% de los policías son detectives especializados en la investigación criminal y 60% de los policías realizan patrullaje preventivo (Bayley, 1998).

La investigación criminal es la más paradójica de todas las tareas policiales. A diferencia de las representaciones en las películas de Hollywood, es una de las tareas de la policía más fastidiosas. Los detectives pasan la mayor parte de su tiempo entrevistando a los testigos y procesando el papeleo. La gran mayoría de los delitos que la policía investiga es llevada a su atención por el público; la policía descubre muy pocos crímenes por su propia cuenta, excepto en casos de vicios (prostitución, abuso de drogas, y juegos ilegales) y crímenes organizados.

El método básico para resolver casi todos los delitos es la identificación del sospechoso por un testigo. Sin esta identificación, según estadísticas estadounidenses, la probabilidad de resolver cualquier delito cae a 10% (Bayley, 1998). El bajo porcentaje de resolución de los delitos se debe en su mayoría a que la policía, aun contando con la contribución tremenda de la ciencia forense, recopila pruebas para el enjuiciamiento y la condena una vez tiene a un sospechoso, en lugar de recopilarlas para su identificación. La evidencia sugiere que el papel de testigos es también crítico en la investigación criminal de la región. Un estudio realizado entre la Policía de Investigaciones de Chile y los Fiscales del Ministerio Público concluyó que la búsqueda de testigos y las entrevistas a testigos

representaron 45% de todas las tareas investigativas (Barros Lezaeta, 2006). El tratamiento de evidencias solo constituyó 9% de las actividades de los detectives sondeados.

Sin embargo, política y legalmente, la investigación criminal es de máxima importancia porque la calidad de todo el proceso penal depende de la calidad de la investigación inicial, y por eso se ha desarrollado una jurisprudencia masiva en torno al registro y la incautación, el arresto y el interrogatorio. Una investigación debidamente ejecutada castiga el delito y protege los derechos humanos simultáneamente; una investigación mal conducida genera impunidad y oprime a los ciudadanos. [Para más información, consulta la lectura “Abusos y buenos usos de la investigación criminal” y “Errores judiciales y su prevención” \(lecturas opcionales\).](#)

La investigación criminal es uno de los eslabones más débiles de los servicios policiales en la región (Ungar, 2011). Debido a la falta de capacitación, financiamiento y confianza social, los detectives a menudo recurren a redadas masivas en barrios pobres, intimidación de testigos y detenciones indiscriminadas para obtener testimonios y evidencia. Esta crisis es grave porque la investigación policial determina la credibilidad y la legitimidad del sistema judicial.

A medida que el sistema acusatorio de justicia penal se arraiga en ALC, se necesita un modelo de investigación criminal proactiva y efectiva que empodere el aparato de procuración de justicia.

Los hábitos procesales anticuados que solo reaccionaban formalmente a sospechosos detenidos en flagrancia ya no pueden ser aceptados. Por ello, se necesitan implementar protocolos realistas, consistentes y transparentes de selección y priorización de casos a investigar, así como crear espacios para la recolección eficiente de información, por un lado, y el flujo y uso de esta información entre la Policía y la Fiscalía (o el Ministerio Público), por otro (La Rota y Bernal, 2012).

La región necesita fuerzas policiales con una capacidad investigativa robusta. Pero fortalecer esta capacidad demanda no solo el adiestramiento de investigadores y peritos sino también la capacitación de una vasta cantidad de agentes de patrulla, cuyas intervenciones iniciales deciden la suerte de muchas investigaciones.

5.1. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

En prácticamente todo el continente latinoamericano, los procesos de redemocratización vinieron acompañados de reformas a sus sistemas de justicia penal con profundas transformaciones en sus códigos y prácticas procesales.

En muchos casos, la reforma procesal terminó con el sistema inquisitivo y estableció un esquema acusatorio.⁵ Dos de las principales diferencias entre el viejo sistema y el nuevo son la división de las funciones de investigar, procesar y dictar sentencias en las causas y la creación del Ministerio Público, cuyos fiscales son los encargados de dirigir las investigaciones, formalizar y acusar a los imputados.⁶ Durante la investigación, el fiscal debe dirigir la acción policial e indagar lo que perjudique al sospechoso; por su puesto, el principio de objetividad lo obliga también a averiguar aquello que lo favorezca.

La atención de las reformas procesales se enfocó en la reestructuración del aparato judicial con muy poca preocupación por la redefinición del papel policial en la investigación criminal en los años iniciales. En algunos casos, como en la provincia de Córdoba de Argentina, los policías judiciales fueron prácticamente absorbidos por la fiscalía y pasaron a ser, funcionalmente, actuarios y escribientes dependientes de la fiscalía (CEJA, 2005). En otras jurisdicciones, como fue el caso de Costa Rica, la fuerza policial dominó a los fiscales del Ministerio Público y se convirtió en el comandante *de facto* en la investigación criminal. La relación entre las dos instituciones es un delicado equilibrio de poderes.

En teoría, la fiscalía debe siempre tener conocimiento de un caso nuevo para que pueda hacer la coordinación y la planificación de la investigación, así como la dirección de la

5 En el sistema inquisitivo los procesos y juicios penales son burocráticos, escritos en expedientes prolongados y solo el que tiene interés jurídico accede al expediente. Las funciones de acusación y de enjuiciamiento se encuentran reunidas en una sola persona (el magistrado), frente a la cual el acusado está en una posición de inferioridad. El acusado es segregado de la sociedad mediante la prisión preventiva.

En el sistema acusatorio las audiencias son públicas, con presencia del juez y de las partes (el fiscal y la defensa) que intervienen en el procedimiento. La presentación de pruebas constituye una carga exclusiva de las partes y la libertad de la persona es respetada hasta que se dicte sentencia condenatoria.

6 El Ministerio Público o la Fiscalía es un organismo autónomo, que no es parte de ninguno de los poderes del Estado, y que se encarga de dirigir la investigación de los delitos, formalizar la investigación en contra de determinadas personas, acusar a los presuntos responsables y proteger a víctimas y testigos. El fiscal es el representante del Ministerio Público, que se encarga de investigar los delitos y si el caso lo amerita, llevar ante los tribunales a los imputados como autores, cómplices o encubridores. En los juicios, defenderá los intereses del Estado y presentará evidencias en contra del acusado.

evidencia. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los casos son descubiertos o reportados a la policía. Aquí el control real de la fiscalía sobre la investigación depende de la información que la policía proporciona y el momento en que la proporciona. Esto conduce a una paradójica dependencia de la fiscalía en la policía.

Podemos decir que la fiscalía, como el conductor *de jure* del proceso, da órdenes a la policía en el marco de una investigación y utiliza los materiales probatorios proporcionados por la policía para iniciar acusaciones formales ante el juez. La policía a su vez, como el conductor *de facto* de la investigación, es generalmente la primera en conocer el delito, entrevistar a las víctimas, testigos y sospechosos y recopilar todo tipo de evidencia. Es decir que tiene un control casi total sobre la investigación en su accionar diario, especialmente sobre aquella de delitos menores.

En los casos de delitos graves o de conmoción social, la fiscalía es generalmente notificada inmediatamente y asume la plena responsabilidad de una investigación desde el comienzo. En cambio, en los delitos menores de alto volumen, el fiscal es informado sobre el caso al final de la investigación policial cuando el caso es entregado para la acusación y el procesamiento, y no para dirigir la investigación.

Los recursos son limitados por definición. Unidades de investigación criminal se ven obligadas a concentrar su personal en la investigación de delitos graves que atraen atención social; los delitos menores, como hurto o asalto, simplemente reciben pesquisas de mucha menor intensidad o no reciben ninguna investigación más allá de la redacción del informe policial.

Todos los casos deben ser registrados e investigados, pero la forma de la investigación varía de caso a caso. ¿Qué casos justifican la presencia policial en la escena? ¿Qué casos merecen una investigación intensa en la escena y un seguimiento prolongado? ¿Qué casos valen la búsqueda proactiva, la detención y el interrogatorio de sospechosos? Hay buenas razones administrativas y estratégicas para estas decisiones, pero cuando estas decisiones no son discutidas y coordinadas abiertamente entre la policía y la fiscalía, se puede sembrar una desconfianza destructiva entre las dos instituciones.

La toma de decisiones policiales en la investigación criminal también debe explicarse clara y empáticamente al público, especialmente a las víctimas de delitos menores, para evitar daños graves e innecesarios a la imagen pública de la policía. Delitos menores son

muchísimo más comunes que los crímenes graves, por ende, su ocurrencia y la respuesta policial a esa ocurrencia son experiencias profundas vividas por muchos ciudadanos. Memorias colectivas de incompetencia o indiferencia policial antagonizan la comunidad contra la policía.

5.2. GESTIÓN Y SUPERVISIÓN

La gestión de investigaciones comienza con la clasificación de los delitos reportados y continúa con la priorización de los casos. La delincuencia puede clasificarse de acuerdo a su naturaleza y su gravedad, a saber, delitos graves, delitos de alto volumen, delincuencia organizada o crimen transfronterizo. Como hemos visto, todos los informes de victimización y las solicitudes de asistencia recibidos del público se examinan y se priorizan para asignar recursos de acuerdo a las prioridades estratégicas; algunos informes de presuntos delitos se asignan a la investigación y otros no.

Hay una controversia en la idea de equilibrar la demanda del público de que la policía responda a cada delito reportado con su capacidad real para satisfacer esa demanda, pero esto es exactamente lo que los responsables de la toma de decisiones estratégicas deben hacer. Además de establecer y comunicar prioridades estratégicas, los supervisores tienen una participación directa en la gestión de las investigaciones de delitos más graves y de alto perfil.

La manera más simple y más barata de satisfacer las demandas de coordinar una investigación es a través del uso de la tecnología de la información. Las aplicaciones de *software* están disponibles para registrar el progreso de la investigación y las actividades de los detectives y para manejar la información recolectada durante una investigación. Por ejemplo, los sistemas populares como *RESOLVER*, *Dynamic Public Safety* y otros permiten el almacenamiento y recuperación de la información recolectada durante una investigación.

Estos sistemas de información pueden mejorar la capacidad del supervisor para monitorear el progreso de una investigación y revisar la documentación relacionada con el proceso, lo que a su vez facilita que el supervisor realice evaluaciones efectivas sobre si la investigación se está llevando a cabo apropiadamente.

Estos sistemas de información, sin embargo, no pueden analizar la evidencia o tomar decisiones sobre la dirección que una investigación debe tomar. Estas funciones deben ser asumidas por los administradores después de considerar y coordinar los diversos elementos de una investigación.

Muchas fuerzas de policía nacionales europeas y departamentos de policía municipales estadounidenses han desarrollado directrices y normas para ayudar a la toma de decisiones.⁷ Estas pautas presentan un modelo altamente estructurado para el manejo de una investigación y guían lo que en realidad es una tarea altamente compleja y desordenada que requiere que los administradores piensen creativamente en lugar de seguir un marco genérico preconcebido.

La supervisión de investigadores policiales es esencial para el funcionamiento correcto de las investigaciones y para la rendición de cuentas. Sin embargo, la supervisión es particularmente difícil por varias razones. En primer lugar, los agentes que llevan a cabo la investigación suelen estar fuera de la estación sin contacto directo con sus supervisores y en situaciones en que deben utilizar su discreción. La naturaleza misma de la investigación criminal significa que los agentes de investigación deben interactuar con los delincuentes, lo que permite oportunidades de mala conducta como sobornos por los delincuentes y/o violación de los derechos de los sospechosos.

Aún más importante, el enfoque de la supervisión suele situarse en el producto final de la investigación, es decir en la identificación, el arresto y la acusación de un sospechoso, y no en la calidad de la conducta cotidiana de la investigación. Como resultado de estos factores, la supervisión dentro de la unidad de investigación criminal es muchas veces de estilo carismático y no burocrático, basada en la confianza y la personalidad y no en el seguimiento de los procedimientos.

Por lo tanto, aumentar la transparencia del proceso investigativo es fundamental para la auditoría del proceso. Un método que se ha experimentado para aumento de la transparencia del proceso investigativo es el **análisis de actividad** en la gestión. Esto requiere que cada investigador presente retroactivamente un registro detallado de sus actividades

⁷ Uno de los modelos más implementados y evaluados en el Reino Unido es el modelo THRIVE (Threat, Harm, Risk, Investigation, Vulnerability, and Engagement – Amenaza, Daño, Riesgo, Investigación, Vulnerabilidad y Compromiso). Ha sido trasladado en múltiples directrices departamentales; un buen ejemplo es el Procedimiento de Gestión de Incidentes y de Despliegue publicado por la Policía de North Yorkshire (Police and Crime Commissioner, 2014).

durante un período aleatorio de 48 horas una vez al año. La información proporciona una foto instantánea de cómo se utiliza el tiempo y la energía de un investigador típico.

Otro aspecto importante para mejorar la rendición de cuentas es desarrollar un **sistema de evaluación del desempeño** que se centre tanto en el proceso como en el resultado de la investigación criminal. En el proceso de supervisión y evaluación de desempeño, las denuncias civiles y las advertencias judiciales deben tomarse muy en serio y ser escurridiadas con cuidado, de la misma forma que se debe celebrar el esclarecimiento de los crímenes mayores o de alto volumen y recompensar a los investigadores con justicia.

El uso de sistemas de información anteriormente discutidos puede ser de una ayuda enorme para permitir la rendición de cuentas. Los investigadores deben ser capaces de justificar por qué se tomó una decisión y estar seguros de que otros serán capaces de entender sus razones. La toma de decisiones auditable permite a los investigadores recordar y justificar una investigación en particular mucho tiempo después de que el evento haya tenido lugar. Con el acceso a un registro de las decisiones tomadas en el momento de la investigación es más probable que proporcione información con precisión y credibilidad. Sin transparencia no hay rendición de cuentas.

6. CONTROL Y EFECTIVIDAD DEL TRABAJO POLICIAL

◆ POLICÍA, SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ESTADO DE DERECHO

La policía, como un brazo coercitivo del Estado que interactúa con la ciudadanía a diario, se ha convertido en una de las instituciones más visibles sometidas a revisión y reforma tanto en las democracias consolidadas, así como en la reconstrucción del Estado en las sociedades en transición.

Se espera que las políticas y los comportamientos de la policía, tanto en su rol preventivo cuanto investigativo, se rijan por los principios democráticos de participación pública y rendición de cuentas, mientras que los resultados de estas políticas y comportamientos se juzgan por su eficiencia y eficacia. Además, el consenso sobre la necesidad de mantener una policía moderna basada en evidencias científicas es mundial y cada vez más poderoso.

◆ TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICAS

La transparencia es la obligación del gobierno de compartir información con los ciudadanos; está en el corazón de cómo los agentes del Estado rinden cuentas a los ciudadanos como servidores públicos. No debemos olvidar que son los ciudadanos quienes eligen a los líderes políticos para supervisar la institución policial y aportan ingresos fiscales para pagar sus gastos. Estudios realizados en diferentes países coinciden en que la transparencia en las organizaciones policiales mejora la satisfacción del público, fortalece la moral de la policía y reduce la corrupción (Park y Blenkinsopp, 2011; Saunders *et al.*, 2014).

La información a ser difundida periódicamente puede incluir estadísticas organizacionales, datos de tendencias delictivas e informes sobre mala conducta policial. Pero aún más importante, la transparencia policial se define por una cultura de apertura a las pesquisas periodísticas, a las investigaciones académicas y a la curiosidad comunitaria, incluyendo los paseos civiles.

La policía, por naturaleza, sospecha de los medios de comunicación, quienes son guardianes, a menudo vistos como problemáticos sensacionalistas por la policía. Sin embargo, la **apertura a las pesquisas periodísticas** es fundamental, si consideramos que no habrá una buena policía sin una buena imagen pública en esta era de la información. Por lo tanto, es recomendable que las fuerzas policiales contraten civiles capacitados en comunicaciones o en relaciones públicas para relacionarse de manera proactiva con las agencias de noticias y con los reporteros individuales para fomentar confianza y una imagen positiva. Por ejemplo, la División de Relaciones Públicas de la Policía Nacional de Nicaragua mantiene contactos cercanos con la prensa hasta el punto de celebrar el Día Nacional del Periodista con profesionales de radio y televisión nacional en un acto formal seguido de un desayuno festivo todos los años.

Permitir **investigaciones académicas**, de forma que los investigadores provenientes de universidades y observatorios tengan acceso a datos, informes y miembros de la institución, crea trabajo extra indeseado para el personal policial; pero estos contactos son también valiosas oportunidades para construir la infraestructura informática y capacidades analíticas para sujetar métodos científicos al servicio de la policía. Las fuerzas policiales más progresistas e influyentes del mundo tienden a ser aquellas que han establecido relaciones de colaboración con organizaciones e investigadores académicos. El caso de los Estados Unidos, el país que ha producido la mayor cantidad de modelos teóricos y evaluaciones empíricas sobre temas policiales, es ilustrativo. En una encuesta nacional representativa de 871 agencias policiales, cerca de un tercio de las fuerzas policiales sondeadas reportaron que habían participado en por lo menos un consorcio investigativo liderado por académicos universitarios o investigadores independientes en los cinco años previos (Rojek, Smith y Alpert, 2012).

Por último, un **paseo civil** es un arreglo para que un ciudadano adulto se siente en el asiento del pasajero de un vehículo de patrulla para observar el día de trabajo de un oficial de policía. Los ciudadanos se inscriben en estos paseos por diferentes razones: los jóvenes pueden considerar la carrera de la policía, los periodistas pueden desear escribir informes especiales, o quizás la gente simplemente quiere conocer a sus oficiales de policía y sus rutinas de trabajo.

Algunas fuerzas policiales usan las redes sociales para involucrar a los ciudadanos en paseos virtuales a través de la diseminación en tiempo real de audios y videos de policías en patrulla. Los debates recientes sobre el uso obligatorio de cámaras llevadas al cuerpo

son parte de este esfuerzo de aumentar la transparencia, y revelan la compleja interacción entre los derechos de los ciudadanos y los derechos de la policía.

La **rendición de cuentas** (*accountability*, en inglés) es fundamental para mantener la confianza del público en el sistema penal y para la profesionalización del trabajo policial.

La rendición de cuentas de la policía los involucra como agentes individuales, así como a los organismos encargados de la aplicación de la ley como instituciones. Se espera que la policía respete las leyes que regulan el debido procedimiento, la búsqueda y la incautación, los arrestos, y el uso de fuerza y armamento, así como otros reglamentos relacionados a la discriminación, la igualdad de empleo, el acoso sexual, etc. Las infracciones policiales deben ser objetivamente y justamente abordadas por organismos designados a sancionar a la parte infractora o remediar la conducta infractora.

En general, podemos distinguir cuatro mecanismos de rendición de cuentas policial: control del Estado, control externo independiente, control interno dentro de la organización, y control social o público. Se logran mejores resultados cuando los cuatro mecanismos están constituidos y operan independientemente los unos de los otros.

◆ CONTROL DEL ESTADO

Los tres poderes del gobierno (legislativo, judicial y ejecutivo) proporcionan la arquitectura básica para la responsabilidad policial en una democracia. Los líderes de la policía responden directamente a la cúpula ejecutiva democráticamente elegida, así como sus oficiales designados como los ministros de interior, de seguridad pública o de justicia. A menudo se requiere que los jefes de la policía comparezcan ante la legislatura para responder preguntas. Cuando existe un poder judicial fuerte e independiente, se pueden presentar casos contra la policía en los tribunales que puedan dar lugar a una nueva jurisprudencia y orientación normativa sobre cuestiones de rendición de cuentas y de apelaciones policiales.

LAS UNIDADES DE POLICÍA PACIFICADORA EN RÍO DE JANEIRO


En Río de Janeiro, con el proyecto denominado 'Unidad de Policía Pacificadora' (UPP) se buscaba acabar con los enfrentamientos armados y recuperar los territorios marginales donde la presencia criminal era tan imponente que hasta la conducta social de los habitantes estaba regulada por el jefe criminal local. A diferencia de la respuesta tradicional del Estado basada en las invasiones policiales con alto poder de fuego, el UPP pretendía acercarse a las comunidades a través de su permanencia y construcción social del territorio. Esto con la finalidad de facilitar la prestación de servicios básicos por parte del Estado, formalizar las actividades productivas e integrar a los miembros de las favelas a la sociedad, además de reducir el crimen y la violencia. Una evaluación exploratoria de 2012 encontró que un impacto significativo del proyecto sobre la reducción de los homicidios y la violencia armada.

Fuente: Cano (2014)

◆ CONTROL EXTERNO INDEPENDIENTE

La naturaleza compleja de la policía y las amplias facultades otorgadas a la policía exigen que se establezcan controles adicionales. Requerir que la policía rinda cuentas ante un órgano de supervisión civil independiente añade una garantía importante. Instituciones como las Comisiones de Derechos Humanos, los Ombudsmans y las Juntas Civiles Revisoras de Denuncias investigan alegaciones de mala conducta, determinan la veracidad de la acusación y recomiendan medidas disciplinarias o acciones legales; desempeñan un papel valioso en el control del abuso del poder policial.

El establecimiento de Ombudsman en ALC surgió como reacción a la debilidad institucional que afligió a muchos Estados en las décadas de 1970 y 1980, y esta institución ha adaptado diferentes designaciones en diferentes países. Se les autoriza competencia para realizar investigaciones y transferir los expedientes al Ministerio Público o la Fiscalía para que este pueda iniciar los procesos judiciales cuando existen hechos delictivos que ameritan persecución penal. El cumplimiento de sus decisiones se deriva del prestigio y autonomía de su titular en cada una de sus acciones y posiciones, así como de la calidad de sus intervenciones.

- 
- **Defensor del Pueblo**
Ecuador, Bolivia, Paraguay, Perú, Venezuela, Colombia y Argentina
 - **Procurador Federal de los Derechos del Ciudadano**
Brasil
 - **Procurador de Derechos Humanos**
Nicaragua y Guatemala
 - **Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos**
El Salvador
 - **Defensor de los Habitantes**
Costa Rica
 - **Comisionados Nacionales de Derechos Humanos**
Honduras y México
 - **Ombudsman**
Puerto Rico, Barbados y Bermuda.

◆ CONTROL INTERNO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN POLICIAL

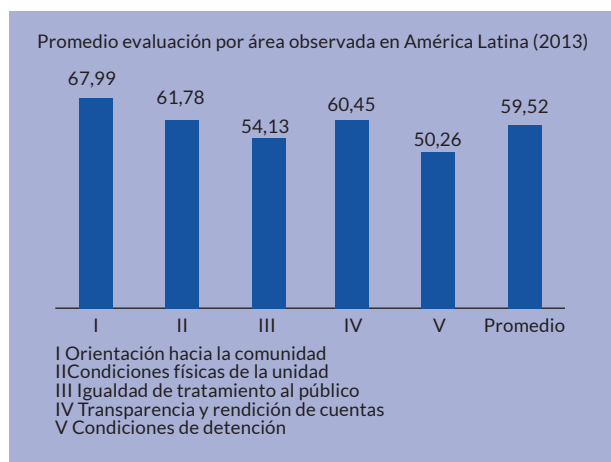
El control interno dentro de la organización policial puede tomar la forma de reglamentos contra mala conducta, mecanismos de supervisión, sistemas disciplinarios, evaluación de desempeño y requerimientos de adiestramiento continuo. Como hemos visto, el uso de sistemas de información y la supervisión de investigadores policiales a través de análisis de actividad o de un sistema de evaluación de desempeño, son iniciativas importantes para aumentar la transparencia del proceso investigativo y mejorar la rendición de cuentas. El reto en muchas instancias es que las políticas y procedimientos internos simplemente no se implementan adecuadamente, o en algunos casos, no se implementan en absoluto.

En todas las fuerzas policiales de la región encontramos unidades de control o asuntos internos que investigan sospechas creíbles sobre hechos que agentes de la misma institución han podido hacer al margen de la ley o de la ética profesional. Implementar una investigación honesta y justa que descubra la verdad es la misión de la función de asuntos internos de una fuerza policial, y es esencial mantener un proceso que proteja los derechos de todos los involucrados, incluido el agente acusado.

Muchas veces investigaciones y disciplinas internas no son confiadas por otros policías de la misma institución ni por la comunidad. Para fortalecer la confianza de la propia fuerza, así como la del público, es importante que estas unidades de asuntos internos cuenten con suficientes recursos humanos y logísticos para que las investigaciones sean de alta calidad, se completen dentro de un periodo razonablemente corto y produzcan resultados que puedan ser frecuentemente corroborados por fiscales y jueces.

◆ CONTROL SOCIAL O PÚBLICO

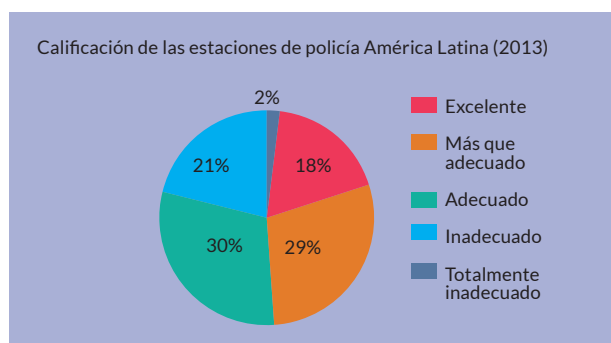
En una democracia, la policía debe rendir cuentas a los medios de comunicación, así como a grupos comerciales y cívicos. De esta manera, los ciudadanos ordinarios participan activamente en el sistema de rendición de cuentas. La opinión pública es un instrumento poderoso, pero vulnerable a abusos al mismo tiempo. Es aconsejable que la policía tienda la mano a la comunidad para negociar mecanismos que son apropiados y aceptables para todos.



Realizado anualmente entre 2005 y 2013, el programa buscaba estándares mundiales de funcionamiento policial; fortalecer la transparencia de la policía; realizar supervisión ciudadana de las policía; otorgar a la sociedad civil una oportunidad para que conozca y observe las estaciones de policía de su sector y familiarizarse con la diversidad del trabajo que en ellas se realiza.

Grupos organizados de visitantes acuden y observan su unidad policial. Utilizan un kit de observación integrado por 25 preguntas en cinco áreas. El kit fue elaborado de acuerdo con normas y estándares extraídos de convenios y pactos internacionales sobre gestión policial y Derechos Humanos. Es un instrumento simple, aplicable tanto a unidades policiales complejas, de grandes ciudades, como a pequeñas unidades rurales.

Anualmente, participaron alrededor de 25 países en el mundo.



Puntajes generales estaciones por país observado (2013)

	Media	Mínimo	Máximo
Chile	73,24	39,00	100,00
Nicaragua	70,03	46,00	81,25
El Salvador	60,15	41,00	77,19
Guatemala	55,04	40,25	68,17
Honduras	51,68	39,00	64,38
Perú	46,97	32,67	64,33

Fuente: CESC (2014).

◆ EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD

Una crítica reciente de la gestión policial en América Latina se centra en la continua preocupación por el alineamiento teórico, legal e ideológico a expensas de medir los resultados empíricos de los servicios policiales (Aparicio, 2016).

¿Qué tan seguros estamos de que nuestros programas, procedimientos y políticas están logrando los resultados deseados? ¿Son las decisiones basadas en datos claros y confiables? ¿Podemos señalar pruebas empíricas que apoyan los esfuerzos policiales en la región? ¿Están los países de la región gastando su dinero y utilizando a su personal de la manera más eficiente? ¿Saben qué funciona y qué no funciona? Respuestas a estas preguntas definen si la fuerza policial es una institución que cumple con su misión y resuelve los problemas que debe resolver. Con demasiada frecuencia, las fuerzas policiales están ocupadas hasta el agotamiento realizando actividades y servicios sin preguntar qué impacto real tienen en la comunidad.

La **eficiencia** es la habilidad medible de evitar desperdicios en materiales, energía, esfuerzos, dinero y tiempo en producir el resultado deseado. Las fuerzas policiales deben aprender a evaluar la demanda de su servicio en la comunidad, por ejemplo patrullas preventivas, educación comunitaria, investigación criminal, etc., y qué tan bien movilizan recursos adecuados para satisfacer esa demanda.

La **efectividad** es, en cambio, la capacidad de producir un resultado deseado. Cuando un servicio policial se considera efectivo, esto significa que tiene un impacto previsto o esperado. A pesar de la multiplicidad de sus tareas, las organizaciones policiales y sus imágenes se miden principalmente por la percepción pública de su eficacia en el control del crimen, su integridad ética y su trato de la ciudadanía. Estos logros no se demuestran con palabras, sino que se prueban con datos.

◆ POLICÍA BASADA EN EVIDENCIA

A medida que la democratización de las instituciones policiales ganaba impulso en todo el mundo, surgió otro movimiento para ayudar a establecer nuevos estándares: la policía basada en la evidencia. Las prácticas policiales deben basarse en pruebas científicas de lo que funciona mejor (Sherman, 1998; Sherman y Murray, 2015). Mientras que la ciencia

tuvo un mayor impacto inicial en profesiones médicas, agrícolas y de gestión durante el siglo XX, la policía en las últimas décadas ha progresado rápidamente para ponerse al día.

La **policía basada en la evidencia** no se refiere a la adopción de tecnología, sino al uso de métodos científicos para evaluar organizaciones y prácticas e identificar estrategias y tácticas que produzcan mejores resultados. En términos más sencillos, la policía basada en la evidencia utiliza la investigación científica y la mejor evidencia para guiar su accionar y dar forma a la mejor práctica.

Es un esfuerzo sistemático para analizar y codificar la experiencia no sistemática como base para el trabajo de la policía, refinándolo mediante evaluaciones empíricas de diferentes hipótesis. La consecuencia de este proceso es una mejora tanto en la eficacia como en la eficiencia.

La policía basada en la evidencia anima a la gerencia a usar estrategias y métodos probados para mejorar el control de la delincuencia, las relaciones comunitarias y la gestión interna. Las agencias también adquieren conocimientos teóricos y habilidades analíticas para generar sus propios estudios y datos que mejoren su capacidad para prevenir y reducir la delincuencia. Al entender cómo los delitos se distribuyen tanto geográficamente como temporalmente, así como qué factores ambientales y situacionales crean oportunidades para el crimen, la policía puede lograr más eficiencia en su asignación de recursos y ser más efectiva para abordar los problemas específicos de delincuencia en sus comunidades.



PLAN NACIONAL DE VIGILANCIA COMUNITARIA POR CUADRANTES (PNVCC) DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

El PNVCC forma parte de un proceso de cambios en la gestión y tácticas policiales que se han ido realizando en Colombia a partir de la experiencia adquirida con la implementación de los modelos de policía comunitaria llevados a cabo en los años noventa. Estos cambios ponen énfasis en ofrecer un servicio policial orientado a la solución de problemas. En 2010, el PNVCC se implementó en las Policías Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, y Pereira y algunos de sus municipios aledaños.

En el nivel operativo, se utiliza la Tabla de Acciones Mínimas requeridas (TAMIR), una herramienta que facilita la planeación y seguimiento de las actividades de cada patrulla, con base en el conocimiento profundo del territorio en materia delictiva, social, geográfica, entre otras.

En el nivel técnico, se dota a las estaciones de policía con Centros de Información Estratégica Policial Seccional (Salas CIEPS), donde se instalan equipos de cómputo para acceder a información georreferenciada y así realizar diagnósticos que guíen la toma de decisiones.

En el nivel gerencial, se invitó a participar a los miembros de la comunidad en la planeación de las actividades policiales. Asimismo, se introdujeron prácticas de empoderamiento del personal de vigilancia a través de la generación de espacios para la retroalimentación, aprendizaje continuo y la toma de decisiones conjunta.

Para evaluar y mejorar el programa se diseñaron estrategias de seguimiento a su implementación y evaluación de su impacto. Esto permitió a la policía identificar áreas de oportunidad y ajustar el diseño del programa. A su vez, la evaluación de impacto encontró un efecto positivo del programa en la reducción de distintas tasas de criminalidad y delitos. El PNVCC redujo 11% el total de delitos, 10.7% la tasa de homicidios, 38% la tasa de hurto de vehículos, 15% el tráfico de armas, 90% la tasa de extorsión y 62% las riñas en vía pública.

7. CONCLUSIÓN

Si bien la misión policial ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo, hoy la función de la policía como fuerza de prevención del desorden y de la violencia es bien difundida. ALC necesita crear una fuerza policial que se acerque más a algo parecido a los preceptos de Robert Peel, para contar con una policía que se especialice en la protección del ciudadano común y que goce de legitimidad en la población.

Muchos esfuerzos de reformas parecen haber sido motivados por eventos puntuales, que han generado un aumento de las demandas públicas por soluciones inmediatas, que tienden a ser visibles, cuando realmente las reformas importantes son evoluciones institucionales de largo plazo e invisibles.

El miedo a la inseguridad genera llamados a las políticas más duras contra el crimen. La dura labor de reforma policial dio paso a períodos de “contrarreforma” caracterizados por una rendición de cuentas debilitada, la militarización de la seguridad ciudadana, la corrupción desenfrenada y el abuso de la fuerza brutal.

Durante los últimos 20 años, se han invertido cantidades importantes de recursos financieros, políticos y humanos en reformar a la policía en la región. Sin embargo, muchas de estas reformas no lograron los resultados esperados por falta de apoyo político y financiero, por adopción de modelos no verificados, o por resistencias internas al cambio. A lo largo de este módulo vimos que la modernización policial en ALC requiere principalmente de la rendición de cuentas, la participación comunitaria y prácticas basadas en la evidencia.

Rendición de cuentas: Una policía moderna demanda que sus miembros sean responsables de sus acciones ante la ley y ante la comunidad. Para evitar abusos policiales, los fiscales deben estar preparados para investigar las faltas de conducta de la policía, los auditores de los asuntos internos deben estar dispuestos a denunciar irregularidades de sus colegas, las comisiones cívicas independientes deben estar facultadas para revisar denuncias civiles contra la policía y la prensa debe ser bienvenida para realizar sus trabajos periodísticos. Además, sanciones contra los infractores policiales demuestran que el Estado de Derecho comienza con un Estado que respeta la ley.

Prácticas basadas en la evidencia: Ser eficaz en la prevención y la investigación también es una forma de rendición de cuentas. El accionar policial debe ser apoyado y justificado por evidencia de efectividad. Debemos evaluar continuamente el desempeño policial a medida que brindan servicios al público para generar evidencia que pueda guiar nuestros planeamientos y políticas. Además, si podemos demostrar científicamente la eficacia de nuestros servicios, podremos ganar el apoyo de la sociedad. Eficacia policial sin legitimidad es opresiva y una policía democrática sin eficacia antidelictiva es demagógica.

Participación comunitaria: Robert Peel dijo: “la policía es el público y el público es la policía. La policía es solo miembros del público que son pagados para prestar atención a tiempo completo a los deberes que incumben a todo ciudadano en el interés del bienestar y la existencia de la comunidad”. Tanto en la prevención de delitos como en la investigación criminal, la cooperación del público juega un papel decisivo. Una sociedad civil vibrante puede generar dolor de cabeza a la policía en el corto plazo, pero siempre se convertirá en un catalizador de una buena actuación policial a largo plazo; como tal, deben ser bienvenidos por la institución policial. Cuando la seguridad ciudadana es entendida como una coproducción entre la policía y la ciudadanía, cómo fomentar una alianza comunitaria efectiva, pasa a ser el desafío central de la gestión policial.

La modernización policial es más que la adopción de un conjunto de habilidades técnicas o una colección de prácticas. Es también una transformación cultural. Así, para su éxito, es esencial convertir a todos los miembros de la organización en partes interesadas de la reforma y ganar el apoyo, la confianza y el respeto sostenido de la ciudadanía.

La percepción pública de la policía y el crimen, ya sea real o exagerada, es a menudo el impulso de la reforma policial. La consulta con la sociedad civil ayuda a la policía a enfocar sus actividades en las necesidades de los ciudadanos privados y permite al Estado diseñar políticas de seguridad pública que cumplan con las expectativas de la sociedad. Dejemos que la visión de una policía del pueblo, por el pueblo y para el pueblo guíe todos nuestros esfuerzos de reforma.

8. GLOSARIO

Brutalidad Policial (*Police Brutality*): abuso de autoridad por la policía en el desempeño de sus funciones oficiales, que se manifiesta por la imposición injustificada de fuerza excesiva. Si bien el término se aplica generalmente en el contexto de causar daño físico, también puede implicar daño psicológico mediante el uso de tácticas de intimidación más allá del alcance del procedimiento policial sancionado.

Errores Judiciales (*Miscarriage of Justice*): se refieren a la condena y el castigo de personas inocentes por delitos que no cometieron. También conocido como condenas erróneas, son considerados como una de las formas más graves de abuso de los derechos humanos.

Justicia Procedimental (*Procedural Justice*): se refiere a la equidad y la transparencia de los procesos mediante los cuales se toman las decisiones. En el ámbito policial, refiere a la forma en que la policía interactúa con el público, y cómo las características de esas interacciones moldean las opiniones del público sobre la policía, su disposición a obedecer la ley y las tasas reales de criminalidad. Se basa en cuatro principios centrales: “tratar a las personas con dignidad y respeto, dar voz a los ciudadanos durante los encuentros, ser neutrales en la toma de decisiones y transmitir motivos confiables”.

Legitimidad Policial (*Police Legitimacy*): condición que permite a la policía ejercer su autoridad para mantener el orden social, gestionar conflictos y resolver problemas en sus comunidades, con la adhesión voluntaria de los ciudadanos a la norma, quienes sienten afinidad con los valores morales de la institución, a la que reconocen una actuación fundada en la legalidad.

Militarización de la Policía (*Militarization of the Police*): proceso de transformación filosófica y estratégica en el que el uso de la fuerza violenta es considerado como una respuesta apropiada y necesaria en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Se refiere al uso de equipos y tácticas militares por parte de los policías.

Policía Comunitaria (*Community Policing*): filosofía de servicio completo personalizado, donde el mismo oficial patrulla y trabaja en la misma área de manera permanente, desde un lugar descentralizado, trabajando en una asociación proactiva con los ciudadanos para identificar y resolver problemas.

Policía de Puntos Calientes (*Hot Spots Policing*): la vigilancia de puntos calientes se centra en áreas geográficas pequeñas o lugares donde se concentra el delito. En general, se considera que los puntos calientes son lugares pequeños en los que la ocurrencia del delito es tan frecuente que es altamente predecible, al menos durante un período de un año. El atractivo de concentrar recursos limitados en un pequeño número de áreas delictivas de alta actividad se basa en la creencia de que si se puede prevenir la delincuencia en estos puntos conflictivos, también se puede reducir el crimen total en la ciudad.

Policía Orientada a Problemas (*Problem-Oriented Policing*): método analítico utilizado por la policía para desarrollar estrategias que prevengan y reduzcan los delitos, violencias y otros problemas que afectan la convivencia. Bajo el modelo POP, se espera que las agencias policiales analicen sistemáticamente los problemas de una comunidad, busquen soluciones efectivas a ellos y evalúen el impacto de sus esfuerzos.

Policía de Tolerancia Cero (*Zero Tolerance Policing*): forma de vigilancia diseñada para reprimir cualquier pequeña infracción -como merodear o grafiti- que pueda convertirse en una actividad delictiva más grave. La tolerancia cero implica que la estricta aplicación de la ley es la única solución para todos los problemas delictivos.

Supervisión y Rendición de Cuentas (*Accountability*): es el reconocimiento y la asunción de responsabilidad por las acciones, decisiones y políticas, incluida la administración, la gobernanza y la implementación dentro del alcance de la función o puesto de trabajo y que abarca la obligación de informar, explicar y responder por las consecuencias resultantes. En el ámbito policial implica responsabilizar tanto a los agentes de policía individuales como a los organismos de seguridad pública por la prestación efectiva de los servicios básicos de control del delito y el mantenimiento del orden, mientras se tratan a las personas de manera justa y dentro de los límites de la ley.

Uso de la Fuerza (*use of force*): el uso de la fuerza, en el contexto del trabajo policial, se define como la cantidad de esfuerzo físico requerido por la policía para obtener la obediencia debida de un sujeto o para proteger su propia vida o la vida de otras personas. Los policías deben usar solo la cantidad de fuerza necesaria para mitigar un incidente, hacer un arresto o protegerse a sí mismos o a otros de cualquier daño. Los niveles, o el continuo, de uso de la fuerza policial incluyen comandos verbales, restricciones físicas, fuerza no-letal y fuerza letal.

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
APAE	Agrupamiento policial para Áreas Especiales- <i>Police grouping for Special Areas</i>
CEJA- JSCA	Centro de Estudio de Justicia de las Américas- <i>Justice Studies Center of the Americas</i>
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile- <i>Center for studies on Public Safety University of Chile</i>
PCP	Modelo Preventivo- Proactivo-Comunitario- <i>Preventive-Proactive-Community Model</i>
PNUD- UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- <i>United Nations Development Programme</i>
POP	Policía orientada a la solución de los problemas- <i>Problem Oriented Policing</i>
SARA	Escaneo, análisis, respuesta y evaluación - <i>Scanning, Analysis, Response, and Assessment</i>
UPP	Unidad de Policía Pacificadora (Brasil)

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista Criminalidad*, 58(3): 119-132.
- Arias, E. D. (2004). Faith in our neighbors: Networks and social order in three Brazilian favelas. *Latin American Politics and Society*, 46(1): 1-38.
- Arias, P., Rosada-Granados, H., y Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/la-seguridad/09383.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. Washington DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Cómo Reformar a la Policía en América Latina: la Experiencia de Honduras*. Washington DC: BID. Trabajo en progreso.
- Barros Lezaeta, L. (2006). *Labor policial e investigación criminal: La visión de los detectives*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Bayley, D. H. (1998). *What works in policing?* Nueva York: Oxford University Press.
- Bayley, D. H. (2006). *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bonner, M. D. (2016). Rethinking debates on media and police reform in Argentina. *Policing and Society*, 26(8): 925-943.
- Braga, A. A., Weisburd, D., Waring, E. J., Mazerolle, L. G., Spelman, W. y Gajewski, F. (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology*, 37(3): 541-580.

- Cano (2014) en *Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- Castro Rivera, E. (2012). Modelo policial comunitario proactivo de Nicaragua: Realidad social y realidad jurídica. *Cuadernos de Investigación*, 2(4): 2-67.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*. Santiago de Chile: CEJA.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) (2014). *Informe Regional Programa de Visitas a Estaciones de Policía*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Culuko, M. (2011). Acoso en Chula Vista. En G. Jones y M. Molina (Eds.), *Crime analysis: Case studies*. Washington, DC: Police Foundation:1-14.
- Cunha, V. (2012). Pesquisa aponta que UPPs provocaram redução no número de assassinatos. *Jornal O Dia*.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Siglo XXI. Disponibl en: <https://goo.gl/GuHP22>
- División de Desarrollo, Programas y Proyectos. (2011). *Sistematización del modelo comunitario proactivo de Nicaragua*. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.
- Eck J. E. (2002). *La Evaluación de las Respuestas a los Problemas: Una guía introductoria para la resolución de problemas por parte de la policía*. Herramienta Guía N° 1. Disponible en www.popcenter.org {15-01-08} Traducción CESC.
- Eck, J. E. y Spelman, W. (1987). *Problem-solving policing in Newport News*. Washington D.C.: Police Executive Research Forum.
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO: Ecuador .
- Frühling, H. (2011). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing & Society*, 22(1): 76-88.
- Fundación Paz Ciudadana, IACA y Motorola Solutions Foundation (2012), en *Buenas Prácticas para el análisis delictual en América Latina*.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z. y Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4): 399-428.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25: 236-258.
- Goulart, G. (2012). Chart shows pacified favelas have criminals migrated to Niterói. *O Globo*.
- Huenumil y Muñoz (2012), en *Buenas Prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Fundación Paz Ciudadana, IACA y Motorola Solutions Foundation.
- High-Value Detainee Interrogation Group. (2016). *Interrogation best practices*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.
- Instituto de Asuntos Públicos (2014). *Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Ikerd, T. y Walker, S. (2010). *Making police reforms endure: The keys for success*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.
- Jaitman, L. y Machin, S. (2016). *Crime and violence in Latin America and the Caribbean: Towards evidence-based policies*. Londres: Center for Analysis of Social Exclusion.

- Kassin, S. M. (2006). A critical appraisal of modern police interrogations. Williamson T. (Ed.), *Investigative interviewing: Rights, research, regulation*. Devon: Willan Publishing: 207-228.
- Kelling, G., Pate, A., Dickman, D. y Brown, C (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment: A technical report*. Washington D.C.: Police Foundation.
- La Rota, M. E. y Bernal, C. (2012). *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Llorente M. et al. (2014) en *Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- Maguire, E. R. (2014). Police organizations and the iron cage of rationality. Reisig, M. y Kane, R. (Eds), *Oxford handbook on police and policing*. Nueva York: Oxford University Press: 68-100.
- Margolic, M. (2010). Brazil purifies the 'City of God.' *Newsweek*.
- Mastrofski, S. D. (2004). Community policing: A skeptical view. En D. Weisburd y Braga, A. A. (Eds.), *Police innovations: Contrasting perspectives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., y Manning, M. (2012). *Legitimacy in Policing: A Systematic Review*. Disponible en: <http://library.college.police.uk/docs/Mazerolle-Legitimacy-Review-2013.pdf>
- McDermott, M. (2016, November). *Analysis: What's behind Nicaragua's crime and security success?* Caracas: Telesur.
- Park, H. y Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2): 254-274.

- Pate, A. M. y Annan, S. O. (1989). *The Baltimore community policing experiment: Summary report*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Police and Crime Commissioner. (2014). *Incident management and deployment procedure*. North Yorkshire: North Yorkshire Police. Disponible en: <https://northyorkshire.police.uk/content/uploads/2016/10/Incident-Management-and-Deployment-Procedure.pdf>
- Police Foundation. (1981). *Newark foot patrol experiment*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Reaves, B. A. (2015). *Local police departments, 2013: Personnel, policies, and practices*. Washington D.C.: Bureau of Justice Statistics.
- Riccio, V., Ruediger, M. A., Ross, S. T. y Skogan, W. (2013). Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro. *Police Practice and Research*, 14(4): 308-318.
- Rojek, J., Smith, H. P. y Alpert, G. P. (2012). The prevalence and characteristics of police practitioner–researcher partnerships. *Police Quarterly*, 15(3): 241-261.
- Rosenbaum, D. y Lurigio, A. (1994). An inside look at community policing reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings. *Crime & Delinquency*, 40(3): 299-314.
- Saunders, J., Popper, S. W., Morral, A. R., Davis, R. C., Berrebi, C., Leuschner, K., Efron, S., Segalovitz, B. y Riley, K. J. (2014). *Effective policing for 21st-century Israel*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Shepherd, E. y Milne, R. (1999). Full and faithful: Ensuring quality practice and integrity of outcome in witness interviews. Heaton-Armstrong, A., Wolchover, D. y Shepherd, E. (Eds.), *Analysing witness testimony*. Londres: Blackstone Press: 124-145.
- Sherman, L. W. (1998). *Ideas in American policing*. Washington D. C.: Police Foundation.
- Sherman, L. W. y Murray, A. (2015). Evidence-based policing: From academics to professionals. *International Criminal Justice Review*, 25(1): 7-10.

- Sherman, L. W., y Eck, J. E. (2002). Policing for crime prevention. Sherman, L. W., Farrington, D. P., Welsh, B. C. y MacKenzie, D. L. (Eds.), *Evidence-based crime prevention*. Nueva York: Routledge, 295-329.
- Shilston, T. (2015). Democratic policing, community policing and the fallacy of conflation in international police development missions. *International Journal of Police Science & Management*, 17(4): 207-215.
- Skogan, W. (2008). Why reforms fail? *Policing & Society*, 18(1): 23-34.
- Sung, H.-E., y Belenko, S. (2006). From diversion experiment to policy movement: A case study of prosecutorial innovation in the United States. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 22(3): 220-240.
- Tudela Poblete, P. (Ed). (2012) *Buenas prácticas para el análisis delictual de América Latina*. Fundación Paz Ciudadana, IACA y Motorola Solutions Foundation. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/06/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual.pdf>
- Ungar, M. (2011). *Policing democracy: Overcoming obstacles to citizen security in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- United Nations Development Programme. (UNDP). (2013). *Regional human development report 2013-2014: Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America*. Nueva York: UNDP.
- Watts, J. (2013). World Cup 2014: Rio's favela pacification turns into slick operation. *The Guardian*. (07/10/2013). Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/07/2014-world-cup-rio-favela-pacification> .
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., y Eck, J. E. (2008). *The effects of problem-oriented policing on crime and disorder*: Oslo: Campbell.
- Wilson, J. Q., y Kelling, G. L. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 249(3): 29-38.

LECTURAS OPCIONALES

ETAPAS DE LA POLICÍA ESTADOUNIDENSE

◆ LA ERA DE LA POLICÍA POLÍTICA (1838-1900)

El primer departamento de policía moderna en Estados Unidos fue establecido en Boston en 1838. A fines del siglo XIX, las máquinas políticas controlaban la administración de las grandes ciudades; los capitanes y los sargentos de policía para cada precinto fueron escogidos por los líderes políticos locales, que a menudo poseían tabernas, antros de apuestas ilegales o prostíbulos.

Estos políticos corruptos utilizaban a la policía para intimidar a los votantes, hostigar a los opositores y proteger sus inversiones en la bebida ilegal, los juegos de azar y la prostitución. En algunas jurisdicciones, la policía recibió compensaciones por parte de los fiscales por extraer confesiones o admisión de culpabilidad de los sospechosos. La policía fue la principal fuente de escándalos. Mientras que los británicos rápidamente abrazaron a la Policía Metropolitana como uno de sus símbolos nacionales más queridos, los estadounidenses odiaban a su policía.

◆ LA ERA DE LA POLICÍA PROGRESISTA (1900-1970)

La **Era Progresista** fue un período de activismo social y de reforma política en los Estados Unidos que se extendió desde la década de 1890 hasta los años veinte. El movimiento se dirigió principalmente a las máquinas políticas y promovió el **profesionalismo en la policía** como uno de los componentes básicos de la limpieza de la política municipal.

La preocupación por la corrupción y la brutalidad en las fuerzas policiales resultó en la toma de control estatal de algunos departamentos municipales y se crearon nuevas policías para eliminar las influencias corruptoras de la política local. La Asociación Internacional de Jefes de Policía recomendó inmediatamente la adopción de un sistema de servidores civiles y la concentración de la autoridad administrativa en las manos de

gerentes ejecutivos para que pudieran controlar a los capitanes del precinto que contaban con conexiones políticas muchas veces cuestionables.

Los reformadores también intentaron cambiar el papel de la policía en la sociedad. Hasta este momento, la policía estadounidense se encargaba de los códigos de salud y construcción, localizaban viviendas para los desamparados, construían y supervisaban parques de recreo para los niños e incluso buscaban trabajos para exconvictos.

Los reformadores creían que estos deberes proporcionaban demasiadas oportunidades para el favoritismo político y desperdiciaban demasiados recursos que se podían emplear para combatir la delincuencia. Pidieron a la policía que renunciara al trabajo social y se concentrara en la aplicación de la ley.

Pero mientras los ideales del “buen gobierno” estimularon el surgimiento del modelo profesional, su fuerza impulsora más poderosa fue la tecnología, incluyendo las ciencias forenses de la balística, la química y la huella digital, en cierta medida, pero sobre todo los inventos de transporte y comunicación como el automóvil, el teléfono y la radio. El vehículo de patrulla equipado con radio permitió a los policías responder a las llamadas de servicio recibidas por la central telefónica de la policía. Estas posibilidades tecnológicas sacaron a los agentes de la acera y los puso dentro de los vehículos con luces intermitentes y sirenas prendidas, corriendo de incidente a incidente observando a la multitud solo a distancia.

◆ ABUSOS Y BUENOS USOS DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Las prácticas de **investigación criminal basadas** en la evidencia afirman que la integración de la sabiduría profesional con la mejor evidencia científica es el medio más factible y práctico de tomar buenas decisiones. Se trata de asegurar la combinación de la sabiduría tradicional con conocimientos sólidamente probados con métodos científicos.

De todas las acciones rutinarias en la investigación policial, vamos a enfocarnos en la entrevista e interrogatorio de sospechosos como un ejemplo de cómo directrices de buenas prácticas pueden reducir abusos y mejorar la eficacia investigadora.

◆ ABUSOS EN INTERROGATORIOS DE SOSPECHOSOS

En el pasado, la policía administraba a menudo tormentos al sospechoso durante el interrogatorio, infligiendo, por ejemplo, dolor físico o sufrimiento mental para extraer confesiones y todo tipo de información. A pesar del cambio de paradigma procesal sísmico, los interrogatorios modernos continúan poniendo a personas inocentes en riesgo de inculparse o confesar crímenes que no cometieron.

La forma más frecuente y civilizada de abuso es el aislamiento prolongado acompañado de fatiga, sentimientos de impotencia y privación de sueño, alimentos y otras necesidades biológicas, lo que provoca estados mentales que dificultan la toma de decisiones complejas. Estudios estadísticos muestran que mientras la mayoría de las interrogaciones duran 1-2 horas, y que 3-4 horas son generalmente suficientes, los interrogatorios que dieron casos documentados de confesión falsa duraron mucho más: 34% duró 6-12 horas; 39% duró 12-24 horas, y la media fue de 16,3 horas (Kassin, 2006).

Un segundo problema se refiere a la presentación de pruebas falsas. Esta táctica a menudo toma la forma de mentir a los sospechosos en cuestiones como por ejemplo, sobre una coartada que supuestamente no pudo corroborar la historia del sospechoso, una identificación de testigo ocular que no se hizo realmente, huellas dactilares, pelo o sangre que no se encontraron, o pruebas de polígrafo que no fallaron en realidad.

La tercera preocupación es el uso de la minimización, es decir el proceso por el cual la policía sugiere a un sospechoso que el crimen en cuestión fue provocado, un accidente o de alguna otra manera justificable. Lleva al sospecho a inferir que sería tratado con clemencia si confiesa, aún cuando no se han hecho promesas explícitas.

◆ BUENAS PRÁCTICAS EN INTERROGATORIOS DE SOSPECHOSOS

El gobierno federal estadounidense encargó recientemente una revisión exhaustiva de las investigaciones científicas existentes, así como un número de estudios de laboratorio nuevos. Este proyecto produjo algunas pautas específicas en el interrogatorio de sospechosos de alto valor que cumplen las normas ético-legales internacionales y son efectivas para extraer información útil de los sospechosos (High-Value Detainee Interrogation

Group, 2016). El proceso de interrogatorio presentado en los párrafos siguientes es basado en conclusiones empíricas y está siendo ahora utilizado para desarrollar manuales de entrenamiento y supervisión.

En lugar de buscar la confesión, el propósito de un buen interrogatorio es obtener información valiosa (inteligencia). La interrogación efectiva es generalmente un esfuerzo grupal. Uno o dos interrogadores interactúan con el sospechoso y los otros miembros del equipo observan y proporcionan retroalimentación sobre la interacción de manera oportuna para que ajustes necesarios sean posibles. El equipo se prepara para un interrogatorio exponiendo primero los hechos, es decir, lo que se conoce definitivamente, y después lo que se cree sobre el sospechoso, sobre la base de la información disponible. Los hechos y la inteligencia se utilizan para hacer inferencias lógicas sobre las motivaciones del sospechoso y sobre lo que el sospechoso probablemente sabe.

El equipo de interrogación cuidadosamente planea y administra las primeras impresiones evaluando el tipo de persona al que el sospechoso tiene más probabilidades de responder y desarrollando una marca para el interrogador que es consistente con esta inferencia. Luego, los interrogadores construyen y mantienen una afinidad o *rapport* con el sospechoso durante el interrogatorio para que el sospechoso experimente un mayor sentido de control, aumentando su motivación para proporcionar información.

El equipo de interrogación emplea estrategias para fomentar la conversación y para objetivos específicos. La escucha activa, incluyendo el uso de parafraseo y resumen, reflejo y reflexión, etiquetado de la emoción y silencio, es fundamental para obtener información y se emplea para asegurar que el sospechoso se encargue de la mayor parte de la conversación. Los interrogadores hábiles usan la evidencia estratégicamente. Sin revelar la evidencia, el interrogador primero le pide al sospechoso que proporcione una narrativa libre sobre un tema en particular y que repita la misma narración; luego el interrogador sigue con preguntas específicas para hacer que el sospechoso se comprometa con la versión exacta del evento como lo describe. Una vez obtenidos estos detalles, el interrogador introduce una pieza de evidencia y le pide al sospechoso que explique. Este proceso continúa hasta que la evidencia se ha agotado.

El equipo de interrogación también puede usar técnicas que mejoren la memoria para guiar al sospechoso a regresar mentalmente al evento en cuestión y a pensar en lo que estaba experimentando con respecto a sus sentidos, incluyendo la vista, el oído, el olfato,

el tacto y el gusto. El ejercicio tiende a revelar información valiosa adicional. Los interrogadores se basan principalmente en señales verbales para la detección de engaño. Las señales verbales, incluyendo la presencia de citas, complicaciones, detalles verificables y correcciones espontáneas en la narración son más confiables que las señales no verbales.

Los interrogadores concluyen cada sesión de interrogación con una estrategia intencional y planificada. El cierre es parte del proceso de planificación y el proceso de retroalimentación continua del equipo de observación a medida que avanza el interrogatorio. Si se prevén sesiones de interrogación adicionales en el futuro, los interrogadores pueden proporcionar al sospechoso una anticipación de esas futuras sesiones y asegurar que el sospechoso tenga la sensación de que el contacto futuro será una experiencia positiva.

◆ ERRORES JUDICIALES Y SU PREVENCIÓN

Aunque hay muchas fuentes de errores judiciales, desde malas representaciones legales hasta testigos no aptos, la investigación policial siempre ha recibido el mayor escrutinio público y académico. De hecho, la manipulación maliciosa, el manejo incompetente, la conveniencia oportunista y la supervisión descuidada en la investigación han sido identificadas como las causas más comunes de condenas cuestionables.

La fabricación de pruebas, la identificación errónea de sospechosos, el análisis sesgado de pruebas físicas, las confesiones inválidas resultantes de la presión policial o de la vulnerabilidad mental de los sospechosos y el ocultamiento de pruebas de la defensa han generado muchas injusticias.

Cuando hablamos de un error judicial, nos preocupa menos si se ha alcanzado la verdad absoluta del veredicto (es decir, si todas las personas inocentes son absueltas y todos los acusados culpables son condenados), sino que nos alarmamos por la amplia brecha entre los valores reclamados para el proceso penal, tales como las protecciones contra la búsqueda y la incautación ilegales, la doble incriminación y la autoincriminación, así como el derecho de los sospechosos a contar con una defensa legal, ser informados de las acusaciones contra ellos y confrontar a los testigos.

Si bien la impunidad es un pecado de omisión que resulta en inseguridad y miedos, los errores judiciales son un pecado de comisión que cultiva la desconfianza en el sistema judicial porque ciudadanos inocentes son castigados por crímenes que no han cometido.

Por lo tanto, antes de tratar sobre el tema del error judicial, es importante recordar que existe la misma reserva de descontento en torno al fracaso de la policía para hacer algo en respuesta a los crímenes cometidos que sobre el papel de la policía en condenas injustas.

◆ LA CULTURA DE LA CONFESIÓN COMO UN FACTOR DE RIESGO

La cultura de la confesión ha gobernado el espíritu de la investigación policial alrededor del mundo. Tradicionalmente, la principal preocupación de los investigadores ha sido obtener una confesión del sospechoso. La confesión es vista como el fundamento de una investigación exitosa y el medio predominante por el cual se asegura una condena.

Este espíritu ha generado enfoques inaceptablemente opresivos, particularmente en la etapa de entrevistar a sospechosos en detención policial para obtener confesión. A falta de conductas ilegales, los investigadores también han aprovechado la vulnerabilidad y la sugestibilidad psicológica de los sospechosos sometidos a interrogatorios en las duras condiciones de detención.

¿Por qué la confesión se ha convertido en una preocupación central del proceso de investigación? Porque las investigaciones a menudo son cerradas prematuramente. El cierre prematuro se define como la disposición a sacar conclusiones inmaduras de la información procesada antes de una entrevista de investigación (Shepherd y Milne, 1999). Las investigaciones también pueden comenzar con cierto grado de apertura y la disposición de los detectives a considerar una variedad de posibles líneas de investigación, pero en una fase temprana del proceso, cierran alrededor de una hipótesis específica y un sospechoso en particular. Una vez que una persona se convierte en un sospechoso, se le coloca en una relación de confrontación con la policía y los investigadores dejan de ser neutrales y objetivos.

A partir de entonces, los investigadores parten de una premisa de culpa, entretejen selectivamente información disponible, o declaraciones de sospechosos y testigos, para producir una historia simplificada y coherente de lo sucedido. La mentalidad cerrada de los investigadores sustenta la construcción del caso hasta el extremo de excluir toda información que no se ajusta a la narración aceptada.

En esta cultura de la confesión, el factor más importante para el error judicial es la combinación de la necesidad de encontrar un culpable y la presencia de los sospechosos habituales. Hay una fuerte presión sobre los investigadores porque el sospechoso es una celebridad o porque el caso es indignante. Ni la malicia simple ni el desprecio voluntario por la verdad es necesario; la presión pública para encontrar a un culpable es suficiente.

◆ MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE ERRORES JUDICIALES

Debates sobre el problema han recomendado unas medidas que pueden reducir la posibilidad de errores judiciales.

- ◆ *Grabar todas las interrogaciones desde el principio hasta el final.* Las grabaciones audiovisuales aumentan la transparencia de este proceso de muy baja visibilidad y permiten al tribunal evaluar la voluntariedad de la declaración, la coerción de la entrevista y si los detalles contenidos en la declaración emanan directamente del sospechoso en lugar de haber sido proporcionados por el policía.
- ◆ *Prohibir el uso de tácticas de interrogación psicológicamente manipuladoras que producen falsas confesiones.* Tales tácticas incluyen el uso de minimización que promete indulgencia a cambio de una confesión y la presentación de pruebas falsas que pueden llevar a sospechosos inocentes a creer que no hay otras opciones para ellos sino confesar.
- ◆ *Proteger a las personas vulnerables en la sala de interrogatorios.* Los sospechosos de menores de edad y las personas con trastornos mentales son extremadamente susceptibles a las presiones y sugerencias de las figuras de autoridad. Las agencias policiales deberían examinar a los sospechosos de estas vulnerabilidades y requerir la presencia de un abogado antes y durante el interrogatorio.
- ◆ *Asegurar la comunicación apropiada del derecho del sospechoso a permanecer en silencio antes del interrogatorio.* La comunicación debe hacerse de una manera clara, consistente y comprensible.
- ◆ *Capacitar a los investigadores de la policía sobre los factores que contribuyen a confesiones falsas.* El entrenamiento debe hacer que los investigadores conozcan los

riesgos de confesiones falsas y los daños de las condenas injustas al sistema de justicia penal y a la comunidad en general. Lo que es más importante, los investigadores deben aprender a implementar las mejores prácticas en los interrogatorios policiales y actualizar regularmente sus habilidades en capacitaciones periódicas.

◆ BIBLIOGRAFÍA:

- ◆ High-Value Detainee Interrogation Group. (2016). *Interrogation best practices*. Washington D. C.: U.S. Department of Justice.
- ◆ Kassin, S. M. (2006). A critical appraisal of modern police interrogations. En T. Williamson (Ed.), *Investigative interviewing: Rights, research, regulation*. Devon: Willan Publishing: 207-228.
- ◆ Shepherd, E. y Milne, R. (1999). Full and faithful: Ensuring quality practice and integrity of outcome in witness interviews. A. Heaton-Armstrong, A., Wolchover, D. y Shepherd, E. (Eds.), *Analysing witness testimony*. Londres: Blackstone Press: 124-145.



LÍDERES

para la Gestión en

SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA