

Reforma Policial en las democracias violentas de América Latina*

Mariana Mota Prado

Profesora Asociada, Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto

Michael Trebilcock

Profesor Titular en Estudios Económicos del Derecho, Facultad de Derecho de
la Universidad de Toronto

Patrick Hartford

Candidato al título de Abogado y a Magister en Asuntos Internacionales,
Universidad de Toronto

*Agradecemos los comentarios y sugerencias de los participantes en el taller de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto (3 febrero 2012), en el Congreso del Desarrollo de Derecho y Económica (20-21 abril 2012) y en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, México, D.F., (8-10 junio 2012). Especialmente queremos agradecer a Daniel Brinks, Eduardo Estevez y Linn Hammergren por sus comentarios detallados sobre los borradores preliminares. Se aplican las exenciones de responsabilidad habituales.

I. Introducción

La inseguridad se ha convertido en uno de los problemas más importantes en muchos países en vía de desarrollo. De acuerdo con el Informe publicado por el Banco Mundial en el 2011, *Conflicto, Seguridad y Desarrollo*, la seguridad es actualmente uno de los principales desafíos al desarrollo.¹ En efecto, además de las formas tradicionales de violencia urbana, nuevos fenómenos, como el crimen organizado y el tráfico ilegal de armas, drogas y personas, el terrorismo y el malestar social inducido por crisis globales de la economía,² amenazan la seguridad de muchos países. Se dice que hoy en día aproximadamente un billón y medio de personas viven en áreas afectadas por la fragilidad, el conflicto, y el crimen organizado.

Entre los países en vía de desarrollo, los latinoamericanos enfrentan situaciones particularmente críticas en esta materia. Mientras que a nivel mundial las tasas de homicidio han disminuido, sólo en los países de América Latina y el Caribe, y quizás en algunos del África Subsahariana, este no ha sido el caso.³ En efecto, actualmente, América Latina es una de las regiones más inseguras del mundo tras el aumento general en las tasas de crímenes en la región durante la década de los noventa.⁴ Como resultado de dicha tendencia, la región de América Latina, Centro América y el Caribe (LAC) presenta las tasas más elevadas de homicidios por cada cien mil habitantes por región y por año. De acuerdo con el Informe

¹ The World Bank, "Conflict, Security, and Development," *World Development Report 2011* (Washington: The World Bank, 2011), 1 El resumen en español del informe puede ser descargarlo en <http://www.bancomundial.org/investigacion/> Ver: Banco Mundial, "Conflicto, Seguridad y Desarrollo," *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* (Washington: Banco Mundial, 2011)

² Ibid, 3.

³ Ibid, 9.

⁴ Rodrigo Soares and Joana Naritomi, "Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors," in *The Economics of Crime: Lessons For and From Latin America*, ed. Rafael Di Tella (Chicago: University of Chicago Press, 2010); Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violencia: Os jovens da America Latina* (Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA) y Ministério da Educação, 2008).

Mundial sobre Homicidios UNODC del 2011, ocho de los diez países con las tasas de homicidio más altas en el mundo pertenecen a la región.⁵

1	Honduras	82.1	LAC
2	El Salvador	66	LAC
3	Costa de Márfil	56.9	Africa
4	Jamaica	52.1	LAC
5	Venezuela(República Bolivariana de)	49	LAC
6	Belize	41.7	LAC
7	Guatemala	41.4	LAC
8	Islas Virgenes de EE.UU	39.2	LAC
9	San Cristóbal y Nieves	38.2	LAC
10	Zambia	38	Africa

Es posible ilustrar el caso latinoamericano comparándolo con el comportamiento de las tasas de homicidio en países desarrollados. En el 2011 en Estados Unidos hubo 5 homicidios por cada cien mil habitantes, en Bélgica 1.7, en Canadá 1.8, en Nueva Zelanda 1.5, en el Reino Unido (Inglaterra y Gales) 1,2, y en Australia 1.2 también.⁶ Incluso en comparación con las tasas de homicidio de otros países en vía de desarrollo, las tasas de los países latinoamericanos son alarmantes. Por ejemplo, la tasa de homicidio en India es de 3.4, en Bangladesh 2.7, en Corea del Sur 2.9, en China 1.1, y en Singapur 0,5. Aunque las tasas de otros crímenes son también altas (por ejemplo, la tasa de robos, atracos y violaciones a la propiedad ajena), el alto porcentaje de situaciones no reportadas y una serie de problemas asociados a la recolección y a la variabilidad en los métodos de procesamiento de la información hacen que las estadísticas disponibles para esta última categoría de crímenes sean menos confiables que las estadísticas sobre las tasas de homicidio (aunque estas últimas tampoco estén libres de problemas de credibilidad). No sorprende, pues, que de acuerdo con

⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “UNODC Homicide Statistics,” *United Nations Office on Drugs and Crime*, accessed January 17, 2012, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>. Para ver una lista completa de las tasas de homicidio en América Latina ver el Anexo A. Para ver el resumen ejecutivo del informe en español ir a: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html>

⁶ Ibid.

recientes encuestas de opinión, la población en América Latina considere que los problemas de seguridad y orden público son los más apremiantes.⁷

Además de numerosas pérdidas humanas y de intangibles lesiones personales (tales como el trauma psicológico), la violencia genera importantes pérdidas económicas asociadas con gastos médicos, seguros privados y pérdidas materiales.⁸ Estos gastos representan un estimado del 3.6% del PIB mexicano, 6.4% del colombiano, y 6.7% del guatemalteco.⁹ Se cree, adicionalmente, que la reducción de la expectativa de vida producida por las altas tasas de homicidio ha incidido negativamente en la elaboración de planes a largo plazo y en la fijación de subóptimos niveles de ahorro e inversión.¹⁰

Estas tendencias contrastan con el optimismo generado por el ciclo de democratización que atravesó América Latina en las últimas tres décadas. En 1977, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela tenían sistemas democráticos. Desde entonces, buena parte del resto de países ha remplazado dictaduras militares y gobiernos autoritarios propios de situaciones de guerra civil, eligiendo – al menos formalmente – gobiernos democráticos. Entre estos se encuentran República Dominicana, Perú, Ecuador, Honduras, Bolivia, Argentina, El Salvador, Uruguay, Brasil, Guatemala, Chile, Paraguay, Haití, Nicaragua, Panamá y México.¹¹ El optimismo generado por la ola de democratización en América Latina descansó, en buena medida, en el supuesto de que, por un lado, la democracia constituye la mejor opción para enfrentar adecuadamente la desigualdad y la injusticia social

⁷ Mark Ungar, “Latin America’s Police: Advancing Citizen Security?”, (texto presentado en la Conferencia sobre Violencia y Ciudadanía en América Latina después de los gobiernos autoritarios, Princeton, New Jersey, Marzo 7, 2008), 2.

⁸ Roberto Briceño-León, Andrés Villaveces, and Alberto Concha-Eastman, “Understanding the uneven distribution of the incidence of homicide in Latin America,” *International Journal of Epidemiology* 37, (2008): 755.

⁹ Ibid.

¹⁰ Soares and Naritomi, “Understanding High Crime Rates in Latin America,” 20.

¹¹ Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America’s Soul* (New Haven: Yale University Press, 2007), 120-121.

de los países de la región, y, por el otro, de que estos nuevos regímenes democráticos pondrían fin a la violencia represiva ejercida por militares y gobiernos autocráticos.¹²

En esta vía, se asumió que en las nuevas democracias los cuerpos de policía que habían sido utilizados para mantener gobiernos militares y autoritarios, convirtiéndose con frecuencia en agentes de represión y de violaciones a los derechos humanos, se transformarían en fuerzas más convencionales de policía, encargadas de mantener el orden público y el respeto por la ley. En el nuevo orden, la policía serviría y protegería los intereses legítimos de seguridad de los ciudadanos respetando sus derechos políticos y civiles.¹³ La mayoría de estos supuestos, sin embargo, no se han cumplido en América Latina, donde el número de violaciones y abusos perpetrados por la policía ha aumentado después del nacimiento de sistemas políticos democráticos.¹⁴

En este texto vamos a explorar los retos que se deben superar para diseñar una reforma efectiva a las políticas de seguridad y de orden público en las “democracias violentas de América Latina”¹⁵. Preferimos esta expresión porque las tipologías convencionales de formas de gobierno parecen tener dificultades para capturar la compleja relación entre Estado y violencia interpersonal que caracteriza actualmente a más de una democracia latinoamericana. En efecto, “si uno considera que la violencia es la medida del fracaso de una democracia – y en ese sentido altos niveles de violencia indican el quiebre de instituciones y valores democráticos – entonces las democracias latinoamericanas pueden ser consideradas

¹² Enrique Desmond Arias and Daniel Goldstein, ed. *Violent Democracies in Latin America* (Durham: Duke University Press, 2010), 2; Paulo Sergio Pinheiro, "Governo Democrático, violência e Estado (ou não) de direito", en *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro*, ed. Leslie Bethell (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002), 237-270; Paulo Sergio Pinheiro, "The Paradox of Democracy in Brazil", *The Brown Journal of World Affairs* 7, no. 2 (2002): 113-122.

¹³ Anthony Pereira and Mark Ungar, "The Persistence of Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone," in *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, ed. Hite and Cesarini. (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004), 263.

¹⁴ Pereira and Ungar, "The Persistence of Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone," 1; Arias and Goldstein, *Violent Democracies in Latin America*, 263-266. Es importante señalar, sin embargo, que algunos de los países más violentos de la región están entre los que tienen una larga tradición democrática (e.g., Colombia y Jamaica).

¹⁵ Enrique Arias and Daniel Goldstein, *Violent Democracies in Latin America*.

profundamente *antidemocráticas*”.¹⁶ Una versión menos extrema de este argumento sostiene que las altas tasas de violencia e inseguridad contradicen los ideales de paz promovidos por la democracia y que, en consecuencia, los países latinoamericanos deben ser descritos como democracias imperfectas o incompletas.¹⁷ A pesar de sus diferencias, ambas posiciones comparten un mismo supuesto: asumen que hay algo deficiente en los regímenes democráticos que tienen altos niveles de violencia, y por lo tanto concluyen que América Latina no ha completado su transición a la democracia.

Una política efectiva de control del orden público para el cuerpo de la policía, además de ser importante para la democracia, es esencial para un estado de derecho. Compartimos con otros analistas la idea de que todo proponente, doméstico o internacional, de una reforma que tenga como objetivo mejorar el estado de derecho en países en desarrollo debe, primero que todo, y aunque se trata de un asunto que suele pasar inadvertido, conseguir que los ciudadanos encuentren la pertinencia política de este tipo de reformas en su vida cotidiana.¹⁸ Muy pocos ciudadanos se involucran con el sistema judicial en sus vidas, pero muchos se enfrentan con frecuencia a situaciones donde se ejerce la función policial. Por eso, una reforma policial sería debería ser vista como parte fundamental de la agenda del estado de derecho en cualquier país. Es más, el estado de derecho parece ser más importante en países que están atravesando por una transición a la democracia como los países de América Latina. De acuerdo con O’ Donnell, “el estado de derecho es uno de los pilares esenciales de

¹⁶ Ibid, 2

¹⁷ John Bailey and Roy Godson, *Organized Crime & Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands* (Pittsburgh University Press, 2000); Otwin Marenin, “Changing police, policing change: some thematic questions,” in *Changing police, policing change: International Perspectives*, ed. Otwin Marenin (New York: Garland Publishing, 1996); John Gledhill, *Power and Its Disguises: Anthropological Perspectives on Politics* (London: Pluto Press, 2000).

¹⁸ Algunos ejemplos de analistas que comparten nuestra perspectiva sobre las reformas al estado de derecho son: Thomas Carothers, “The Rule of Law Revival,” *Foreign Affairs* 7 (1998): 95; Stephen Golub, “A House without Foundation,” in *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, ed. Thomas Carothers (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006); Bryant Garth, “Building Strong and Independent Judiciaries for the New Law and Development: Beyond the Paradox of Consensus Programs and Perpetually Disappointing Results,” *DePaul Law Review* 52 (2002): 383; Michael Trebilcock and Ronald Daniels, *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress* (Cheltenham: Edward Elgar, 2008), 355; Brian Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

cualquier democracia efectiva.”¹⁹ En ausencia de un estado de derecho que garantice la completa e igual protección de la ley para todos los ciudadanos, los estados formalmente democráticos (es decir, aquellos con elecciones regulares y estructuras de gobierno formalmente democráticas) no tienen muchas de las cualidades que garantizan, no sólo formas de participación y compromiso político sino formas de participación sociales y económicas.²⁰

En últimas, la pregunta que guía este texto es qué clases de reformas son necesarias para garantizar que la policía en América Latina cumpla con los “criterios democráticos” que Bayley identificó y que son los siguientes: 1) La policía debe estar sujeta al derecho, no al gobierno de turno; 2) la policía debe proteger lo derechos humanos, incluyendo los relacionados con la participación política; 3) existen límites al uso de la fuerza policial que deben ser vigilados por parte de instituciones independientes al cuerpo de la Policía; 4) la prioridad del cuerpo policial debe ser la protección de los ciudadanos como individuos y grupos privados, no la protección del estado.²¹

A pesar de nuestro énfasis en las políticas de reforma al cuerpo policial, reconocemos que no podemos ignorar una discusión más amplia sobre reformas a la política de seguridad pública. Aunque éstas reformas están generalmente dirigidas a reducir la tasa de crímenes, la efectividad de los métodos utilizados para combatir la criminalidad se inserta en un contexto más amplio de reformas jurídicas, políticas, sociales y económicas, y su éxito depende de las conexiones que se establezcan entre las reformas al cuerpo policial y a otras instituciones y procedimientos dentro del sistema. No obstante, la complejidad del tema y sus múltiples aristas no nos permiten abordarlo todo en este corto texto. Nos concentraremos, entonces, en

¹⁹ Guillermo O’Donnell, “Why the Rule of Law Matters,” *Journal of Democracy* 15, no. 4 (2004): 42. Original en inglés, traducción libre.

²⁰ Teresa Caldeira and James Holston, “Democracy and Violence in Brazil,” *Comparative Studies in Society and History* 41, no. 4 (1999).

²¹ David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad* (New York: Oxford University Press, 2006).

discutir los tipos de reforma posibles para asegurar que el cuerpo de la policía se rija por los principios fundamentales de un estado de derecho y de un sistema democrático.

Reconocemos que en algunos casos las reformas al cuerpo policial y la efectiva reducción de la criminalidad están ligadas, razón por la cual resulta imposible hablar de reformas a la policía sin discutir formas efectivas de reducir los crímenes. Sin embargo, como lo argumentaremos en este texto, este no siempre es el caso. En muchos países es posible distinguir ambos tipos de reformas.

Valga la pena mencionar que el enfoque particular de nuestro análisis (reformas que aseguren que el cuerpo policial opere bajo los principios fundamentales de un estado de derecho y una sociedad democrática) no implica que debamos ignorar las complejas interdependencias institucionales²² entre el cuerpo policial y otras instituciones en las democracias de América Latina. Por ejemplo, satisfacer los criterios democráticos de Bayley depende del ejercicio efectivo de la función de investigación y acusación del sistema judicial, además de un sistema correccional efectivo. No obstante, puesto que reconocemos que abordar toda esta serie de instituciones jurídicas simultáneamente es problemático, creemos que es relevante concentrarnos en la función de la policía solamente en la medida en que el ejercicio de esta función afecta a los ciudadanos en su vida diaria.

El texto se divide en las siguientes partes: En la segunda parte presentaremos los “criterios democráticos” que debe observar el cuerpo policial y estableceremos qué tanto el ejercicio de la función policial en América Latina se desvía de estos criterios. En la tercera parte explicaremos nuestra hipótesis de por qué algunas políticas han sido exitosas y otras no. En la cuarta parte trataremos de “probar” nuestra hipótesis analizando cual ha sido el éxito de la práctica que se ha utilizado en varias partes de la región para establecer lazos más cercanos entre las comunidades locales y la policía. Finalmente, en la conclusión expondremos algunas

²² Mariana Prado y Michael Trebilcock, “Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform,” *University of Toronto Law Journal* 59 (2009).

enseñanzas que consideramos útiles para América Latina y otros países en desarrollo con ingresos medios.

II. El estado de la función policial en América Latina

a. El modelo: Una policía democrática

En 1979, en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas, se promovió la idea, ya defendida en textos académicos,²³ de que la policía juega un papel crucial en la protección de los derechos humanos y en asegurar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Este ideal cuerpo de policía ha sido identificado con el “modelo policial democrático” y su característica esencial es que está regido y se le exigen cuentas según el derecho y no según el gobierno de turno.²⁴

El ejercicio democrático de las funciones policivas es particularmente relevante para países que atraviesan procesos de transición. Históricamente, en muchos países en vía de desarrollo la policía se convirtió en un cuerpo politizado que actuó en contra de los ciudadanos, ya sea como herramienta del partido Comunista en el poder, de un gobierno autocrático, o de un gobierno colonizador. En estos casos, el cuerpo de policía se alejó de los intereses ciudadanos en la medida en que hizo de la defensa del orden y de los intereses del gobierno de turno sus únicos objetivos.²⁵ En América Latina este legado ha deformado la manera como se entiende el rol de la policía “borrando la simple percepción de que la policía está conformada por ciudadanos, iguales a las personas con las que trabaja, y que por lo tanto no se trata de un enemigo.”²⁶ Teniendo en cuenta este antecedente, las reformas encaminadas al ejercicio democrático de la función policiva, en democracias que atraviesan procesos de

²³ Trebilcock and Daniels, *Rule of Law Reform and Development*, 110; H. Goldstein, *Policing a Free Society* (Cambridge: MAL Ballinger, 1977); Peter K. Manning, “The Study of Policing,” *Police Quarterly* 8, no. 1 (2005): 23.

²⁴ Bayley, *Changing the Guard*, 19-22.

²⁵ Attannibi E.O. Alemika, “Police Policing and Rule of Law in Transitional Countries,” in *Human Rights and the Police in Transitional Countries*, ed. Lone Lindholt et al. (The Hague: Kluwer Law International, 2003), 74.

²⁶ Paul Chevigny, “Defining the Role of the Police in Latin America,” in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, ed. Juan E. Mendez et al. (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999), 49.

transición, pueden tener, directa o indirectamente, un impacto positivo. Directamente, “sería contradictorio afirmar que un país es democrático si su cuerpo de policía arresta a personas arbitrariamente, hace un uso irracional de la fuerza y persigue a la oposición.”²⁷

Indirectamente, la policía puede convertirse en la protectora de los procesos y prácticas que son esenciales para una sociedad democrática, como el ejercicio del voto, la libertad de expresión y la libertad de asociación.²⁸ En consecuencia, se podría concluir que establecer una policía democrática es un paso necesario (aunque no suficiente) para la transición a un régimen democrático.²⁹

Mientras que una policía democrática es esencial para la existencia de un régimen democrático, este tipo de policía no sólo se puede encontrar en países formalmente democráticos. Aunque es cierto que una policía democrática es más alcanzable en una democracia política³⁰, un modelo policial democrático puede ser válido para países que no son democracias. Mejorar los niveles de transparencia y encontrar mejores formas de rendición de cuentas pueden servir como límites a las más atroces violaciones de derechos humanos y pueden convertirse en los puntos de referencia a los que puede aspirar un proceso de reforma.³¹ Por lo tanto, discusiones sobre qué significa y cómo se implementa una reforma encaminada al ejercicio democrático de la función policiva no suponen o requieren un régimen democrático efectivo.

Uno de los argumentos posibles en contra del modelo de una policía democrática es la noción común en América Latina – incluso entre oficiales de policía – de que para asegurar el orden público es necesario “mano dura”, lo que suele implicar violaciones ocasionales a los

²⁷ Bayley, *Changing the Guard*, 18.

²⁸ Ibid

²⁹ Ibid

³⁰ David Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington: US Department of Justice, 2001), 13.

³¹ Trebilcock and Daniels, *Rule of Law Reform and Development*, 110.

derechos humanos e infracciones a la ley.³² No obstante, el argumento a favor de la “mano dura” puede ser desvirtuado de múltiples maneras. Primero, la evidencia empírica disponible sugiere que las violaciones al estado de derecho sólo disuaden marginalmente a futuros infractores.³³ Segundo, estas violaciones tienden a hacer el trabajo de la policía más difícil puesto que suelen alejar al cuerpo policivo de la ciudadanía y socavan la voluntad de esta última para apoyar la función del oficial.³⁴ Tercero, el comportamiento por fuera de la ley de la policía es perjudicial para la formación institucional de un estado de derecho precisamente en la medida en que dicho comportamiento constituye una oportunidad perdida para construir y madurar democráticamente un orden institucional adecuado.³⁵ Finalmente, una política de “mano dura” no puede garantizar que los abusos utilizados para victimizar a los criminales no se utilicen también para victimizar a ciudadanos inocentes. Como arguye Paul Chevigny una “sociedad no puede garantizar su “seguridad” a través de una policía arbitraria e ilegal, precisamente porque es arbitraria e ilegal”.³⁶

b. La realidad: Una policía no democrática

Son conocidas las numerosas diferencias y peculiaridades que distinguen a los cincuenta países³⁷ que conforman la región latinoamericana. Generalizar, por lo tanto, suele ser un error. Al respecto, la función policial no es la excepción.³⁸ No obstante, en la mayoría

³² David Bayley, “Law Enforcement and the Rule of Law: Is there a Tradeoff?”, *Criminology & Public Policy* 2, no. 1 (2002): 136.

³³ David Bayley, “Law Enforcement and the Rule of Law: Is there a Tradeoff?”, 138; Niels Uildriks, “Policing Insecurity and Police Reform in Mexico City,” in *Policing Insecurity*, ed. Niels Uildriks (Lanham: Lexington Books, 2009).

³⁴ Bayley, “Law Enforcement and the Rule of Law: Is there a Tradeoff?”, 138; Uildriks, “Policing Insecurity and Police Reform in Mexico City.”

³⁵ Paul Chevigny, “Defining the Role of the Police in Latin America,” 111.

³⁶ *Ibid*

³⁷ Cuando nos referimos a América Latina nos apoyamos en lo que la División Estadística de las Naciones Unidas define como la región América Latina y el Caribe. Esta región incluye las islas Caribe, Centro y Sur América. Para ver una lista completa de los países que la conforman ver, United Nations Statistical Division, “Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings,” *United Nations Statistical Division*, last modified September 20, 2011, <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

³⁸ Jose Miguel Cruz, “Police Abuse in Latin America”, *Americas Barometer Insights* 11, (2009). Disponible en www.americasbarometer.org. Este texto muestra que en 2008 el porcentaje de personas que denunciaron haber sufrido de un abuso cometido por la policía en los últimos 12 meses había sido más de 7% en Argentina,

de los países latinoamericanos la policía sufre de serios y graves problemas, por lo general muy similares. En muchos países el cuerpo policial está muy militarizado, su estructura es jerárquica –imitando vagamente las prácticas policiales de los regímenes autoritarios anteriores– y suelen concentrarse en estrategias de respuesta y no en medidas preventivas.³⁹ Además, la corrupción es endémica y facilita con frecuencia relaciones entre la policía y poderosos carteles de drogas, que a su vez impiden los intentos de reforma a la policía y a otras instituciones complementarias.⁴⁰ Así mismo, en la mayoría de países los abusos perpetrados por la policía y las ejecuciones extra judiciales son comunes.⁴¹ Finalmente, muchas agencias de policía no tienen suficientes recursos humanos y materiales.⁴²

Con una lista tan extensa de problemas, resulta obvio que América Latina está lejos de tener una policía democrática.⁴³ Como en muchos países la corrupción no es castigada, muchas de las agencias de policía no rinden cuentas ante el gobierno ni ante la ley. Por el contrario, en países como Perú, México, Guatemala, Brasil, y Jamaica (en ningún caso una lista exhaustiva) bandas de narcotráfico compran a la policía regularmente.⁴⁴ Esto se une al

Bolivia, Colombia y El Salvador, mientras que en Venezuela, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Panamá el porcentaje fue menor del 3%. La cantidad y alcance de las reformas policiales también varió significativamente en cada país, como lo discutiremos más adelante.

³⁹ Pereira and Ungar, “The Persistence of Mano Dura”, 268-269.

⁴⁰ Diane Davis, “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico,” *Latin American Politics and Society* 48, no. 1 (2008): 67.

⁴¹ Mark Ungar, “Latin America’s Police: Advancing Citizen Security?”; Ruth Stanley, “Living in a Jungle: State Violence and Perceptions of Democracy in Buenos Aires,” in *Violent Democracies in Latin America*, ed. Enrique Desmond Arias and Daniel M. Goldstein (Durham: Duke University Press, 2010); Anthony Pereira, “Public Security, Private Interests, and Police Reform in Brazil,” in *Democratic Brazil Revisited*, ed. Peter Kingstone and Timothy Power (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008); Daniel Brinks, “Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s,” *Comparative Politics* 36, no. 1 (2003): 6-7.

⁴² Theodore Leggett, *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*, United Nations Office on Drugs and Crime, 2007, 31. Indicating that in countries like Honduras and Guatemala, the problem is a low ratio of police to public; Soares and Naritomi. “Understanding High Crime Rates in Latin America”; David A. Shirk and Alejandra Rios Cázares, “Introduction: Reforming the Administration of Justice in Mexico,” in *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, ed. Wayne A. Cornelius and David A. Shirk (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007), 20.

⁴³ Mercedes S. Hinton, “A distant reality: democratic policing in Argentina and Brazil,” *Criminal Justice* 5, no. 1 (2005): 95.

⁴⁴ George Henry Millard, “Drugs and Corruption in Latin America,” *Dickinson Journal of International Law* 15 (1996):534-535; BBC News, “Humala sacks Peru police commanders in corruption purge,” *BBC News*, October 11, 2011, accessed November 23, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-15250508>; Leggett, “Crime and Development in Central America,” 17-18; John P. Sullivan and Robert J. Bunker, “Drug Cartels,

hecho de que existe una preocupante falta de instituciones externas a las que la policía tenga que rendirle cuentas. En los países donde existe vigilancia ciudadana de la policía, los agentes del Ejecutivo y los defensores del pueblo encargados de atender las quejas ciudadanas no tienen autoridad efectiva para castigar a la policía por faltas disciplinarias y violaciones a los derechos humanos.⁴⁵ Frecuentemente, las personas en estos cargos son nombradas como resultado del clientelismo político. Todo esto incide en que la mayoría de las veces las investigaciones abiertas por faltas disciplinarias se lleven a cabo internamente, sin mucha publicidad y rara vez terminen con castigos serios.⁴⁶

Hay que reconocer, en todo caso, que existen excepciones importantes a las tendencias regionales. Aunque los Carabineros Chilenos están muy militarizados y están organizados en una estructura altamente jerarquizada, la fuerza de policía es reconocida por no ser corrupta.⁴⁷ Costa Rica también tiene un cuerpo de policía efectivo, reconocido igualmente por respetar los derechos humanos.⁴⁸ Comparados con otros países latinoamericanos, estos dos muestran niveles más bajos de abusos policiales.⁴⁹ Incluso reconociendo estas dos excepciones, sigue siendo claro que todavía la falta de una policía democrática en la región es una situación generalizada.

c. El Problema: Tipos de desviaciones de los criterios democráticos

Para hacer un diagnóstico adecuado de la situación de la reforma policial en América Latina se requiere volver a entender los criterios mismos del modelo democrático en la medida en que la función policiva sufre de tantos problemas. La formulación actual de los

Street Gangs, and Warlords,” *Small Wars & Insurgencies* 13, no. 2 (2002): 45-47; Davis, “Undermining the Rule of Law,” 73.

⁴⁵ Pereira, “Public Security, Private Interests, and Police Reform in Brazil.”

⁴⁶ Sandro Cabral, Sergio Lazzarini, y Allan Claudius Barbosa, “Monitorando a Polícia: Um Estudo sobre a Eficácia dos Processos Administrativos Envolvendo Policiais Cíveis na Corregedoria Geral da Bahia,” *Organizações & Sociedade* 15 no. 47 (2008).

⁴⁷ Lucia Dammert. “Police and Judicial Reform in Chile,” in *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, ed. Niels A. Uildriks (Lanham: Lexington Books, 2009), 152.

⁴⁸ Q.A.M. Eijkman, “We are Here to Serve You! Public Security, Police Reform and Human Rights Implementation in Costa Rica” (PhD diss., Utrecht University, 2007), 2.

⁴⁹ Cruz, “Police Abuse in Latin America.” Este estudio muestra que en Costa Rica solo un 3,6 % y en Chile un 4% de la población reporta abusos cometidos por la policía. Ver Nota al Pie 39 arriba.

criterios democráticos que debe cumplir el modelo de policía está basado en un espectro con dos extremos: en un extremo se encuentra la actividad policiva de un régimen autoritario y en el otro se encuentra el modelo seguido por una policía democrática. Por ejemplo, el criterio según el cual la policía debe rendirle cuentas al derecho y no al gobierno de turno, supone implícitamente que se debe rendirle cuentas a alguno de los dos. No obstante, en muchos países latinoamericanos, aunque la policía se ha convertido en un cuerpo menos autoritario no se ha convertido en uno más democrático. Por ejemplo, en países como México, la policía le rinde cuentas a los narcotraficantes. En otros países como Argentina, el gobierno simplemente no puede controlar la policía que opera bajo sus propias reglas. En consecuencia, un cuerpo de policía que responda al gobierno autoritario y no al estado de derecho es sólo una de las formas en que la función policial se puede desviar del modelo democrático.

Para facilitar el diagnóstico de diferentes problemas y proponer posibles políticas para resolverlos, en lo que sigue utilizaremos tipos ideales.⁵⁰ Estos tipos ideales nos ayudarán a identificar diferentes formas en las que la policía en América Latina se desvía de los criterios democráticos, y para tal efecto describiremos tres tipos. El primero es el de un cuerpo policial autocrático que juega un papel importante en la necesidad de implementar reformas policiales en países en transición de una dictadura militar o autocrática a un gobierno democrático, situación vivida por muchos países latinoamericanos en los últimos años de la década de los 70 y en la década de los 80.⁵¹ La policía autocrática es controlada por y protectora de los intereses del régimen opresor. Además de este, en América Latina existen por lo menos dos

⁵⁰ Un ejercicio conceptual similar fue usado para diagnosticar la función policial en los países de la antigua Unión Soviética, concluyendo que estos países tienen formas de policía depredadoras. Ver: Theodore Gerber and Sarah Mendelson, "Public Experience of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing?" *Law & Society Review* 42, no. 1 (2008).

⁵¹ Nathan W Pino and Michael D. Wiatrowski, "Assessing the Obstacles," in *Democratic policing in transitional and developing countries*, ed. Nathan Pino and Michael D. Wiatrowski (Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006), 31; Hugo Fruhling, "Recent Police Reform in Latin America" in *Policing Insecurity*, ed. Niels Uildriks (Lanham: Lexington Books, 2009), 23.

tipos más de ejercicios de la actividad policial que se desvían de los criterios democráticos, pero que no parecen encajar en el tipo que hemos denominado policía autocrática. Por un lado, en ciertos países parece que la fuerza policial ya no es una policía con características de un cuerpo autocrático, pero en vez de convertirse en una policía democrática, se ha convertido en una policía controlada por los carteles del narcotráfico. A este tipo lo hemos denominado la policía criminal. Por otro lado, algunas fuerzas de policía se han convertido en instituciones incontrolables, a las que no se les puede pedir cuentas haciendo que las violaciones que cometen permanezcan en la impunidad. Estas fuerzas de policía se caracterizan por decidir sus propias políticas y por ejecutarlas independientemente del estado. A este tipo de desviación la hemos llamado policía autárquica.

A pesar de las diferencias importantes entre los tres tipos de desviaciones a la policía democrática que hemos sugerido en este texto (la autocrática, la criminal, y la autárquica), todas comparten la siguiente característica: estos tipos de policía son agentes que responden a principios diferentes al estado de derecho. Los demás criterios utilizados para definir una policía como democrática, como lo son el respeto a los derechos humanos, la protección de los derechos civiles y políticos, la rendición de cuentas a personas e instituciones externas a la organización, y la atención debida a las necesidades ciudadanas, son formas propias de una fuerza policial que responde al y se rige por un estado de derecho. En otras palabras, todas las otras características de cada tipo ideal de policía se derivan directamente de la relación principal-agente. Así, mientras la policía criminal comete violaciones a los derechos humanos con fines criminales (por ejemplo para proteger los intereses de los criminales que le pagan a la policía para ser protegidos), la policía autárquica comete violaciones a los derechos humanos animada por motivos ideológicos (en este caso la policía cree realmente que la política de “mano dura” es la mejor estrategia contra el crimen). En estos casos, el

principal al que responde la policía, respectivamente, son las organizaciones criminales, y el cuerpo de policía mismo.

La tabla que mostramos a continuación ilustra cuál es el principal, cuáles son los mecanismos adicionales de rendición de cuentas y cuáles son los comportamientos esperados para cada uno de los tipos ideales de policía: la autocrática, la criminal, y la autárquica.⁵²

TIPO IDEAL	<u>Policía democrática</u>	<u>Policía Autocrática</u>	<u>Policía Criminal</u>	<u>Policía Autárquica</u>
Principio	Derecho	Partido político en el poder	Organizaciones criminales	La misma institución
Rendición de cuentas a personas e instituciones externas	Responde a personas autónomas de la organización que son nombradas específicamente y encargadas de regular la función policial.	Responde solamente a personas dentro de la organización.	Responde a personas externas a la organización pero les quitan autonomía y poder efectivo de control amenazándolas o sobornándolas.	No responde a personas externas a la organización, o responde a personas con ningún poder o influencia efectiva para regular la función policial.
Derechos Humanos	Protege los derechos humanos	Viola los derechos humanos por razones políticas.	Viola los derechos humanos por razones criminales.	Viola los derechos humanos por razones ideológicas.
Derechos políticos y civiles	Especialmente protectora de los derechos civiles y políticos que son requisitos de la efectiva participación ciudadana en un sistema democrático	Viola derechos civiles y políticos para reprimir cualquier actividad política que amenace al régimen.	Es indiferente a los derechos civiles y políticos que son requisitos de la efectiva participación ciudadana en un sistema democrático	Puede comportarse como la policía autocrática o la criminal dependiendo en el legado dejado por el régimen autoritario anterior.
Forma de operación	Sirve las necesidades de ciudadanos individuales y grupos privados legítimos.	Sirve las necesidades del grupo político que controla el gobierno.	Sirve las necesidades de grupos criminales privados.	Sirve sus propias necesidades e ideología.

⁵² Esta tabla fue diseñada para mostrar, únicamente, los tipos ideales en América Latina. Una tabla más completa tendría que incluir el tipo de policía depredadora, que como ya mencionamos algunos analistas han identificado con el modelo de policía practicado en Rusia. Ver nota 52.

Aunque ningún cuerpo de policía corresponde perfectamente con alguno de los tipos ideales, la Policía Federal Mexicana es un buen ejemplo de una policía criminal, puesto que muchos de sus oficiales de policía trabajan para los carteles del narcotráfico protegiendo sus rutas de paso en vez de hacer cumplir la ley. Por su parte, la Fuerza de Policía de Jamaica (JCF por su nombre en inglés: Jamaican Constabulary Force) cumple con muchas de las características de una policía autárquica puesto que muchas veces opera bajo sus propias reglas y el gobierno no puede controlarla o prevenir que cometan ejecuciones extrajudiciales. Este cuerpo de policía es conocido por matar sospechosos, aceptar sobornos y abandonar sus rondas regulares para proteger los intereses de negocios privados. Finalmente, los Carabineros Chilenos son un excelente ejemplo de una fuerza de policía que se está convirtiendo en una policía democrática después de haber respondido a un modelo de policía autocrática como parte de la dictadura de Pinochet.⁵³ Puesto que la función policial en muchos países toma formas distintas, varios tipos de policía pueden existir al mismo tiempo en un solo país. No obstante, como lo mostraremos a continuación, esta tipología resulta útil para identificar tipos de reformas y para establecer su efectividad.

III. Reforma policial en América Latina

a. Posibles explicaciones para fracasos anteriores

Una cantidad considerable de recursos financieros, políticos y humanos se ha invertido en el diseño e implementación de reformas policiales en América Latina. En los últimos veinte años Argentina, México, Brasil, Chile y otros países latinoamericanos han hecho esfuerzos significativos de reforma.⁵⁴ Estos esfuerzos incluyen las que hemos llamado

⁵³ Por un largo tiempo las operaciones de los Carabineros Chilenos eran coordinadas con el Ministerio del Interior y Orden Público que ya no es el mismo Ministerio de Defensa. Los Carabineros gozan de un gran apoyo popular y altos niveles de legitimidad, a pesar de que todavía están muy militarizados. Ver: Hugo Fruhling, "Police Legitimacy in Chile" en *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*, ed. Tom Tyler (New York: Russell Sage Foundation, 2007), 115.

⁵⁴ Niels Uildriks, *Policing Insecurity* (Lanham: Lexington Books, 2009); Joseph Tulchin and Meg Ruthenburg, *Toward a Society Under Law* (Washington: Woodrow Wilson Press, 2006); John Mclean et al., "Jamaica – Community Based Policing Assessment," *Jamaican Constabulary Force and USAID*, 2008.

reformas internas y externas. Mientras las reformas internas están dirigidas a cambiar el cuerpo de policía en sí mismo -su personal, su estructura organizacional, y sus operaciones - ; las reformas externas, en cambio, se enfocan en la transformación del ambiente en el que opera la policía, a través de estrategias más amplias contra el crimen como lo son la reestructuración del sistema de justicia penal y otras instituciones cuyas funciones complementan la función policía en sí misma. Pero, por qué la mayoría de los esfuerzos hechos hasta ahora han fracasado en su objetivo de crear una policía más democrática en la región? En este texto argumentamos que el fracaso se debe a que las reformas han estado dirigidas a arreglar las fallas más evidentes de la actividad policial sin abordar las deficiencias institucionales que se manifiestan como la raíz de todos los problemas.

El argumento principal de este texto es que la nueva clasificación de cuerpos de policía sugerida en la sección dos, brinda una respuesta satisfactoria a la pregunta de por qué los esfuerzos de reforma interna emprendidos en América Latina no han sido exitosos. A nuestro parecer, estos esfuerzos no han abordado uno de los problemas más importantes que presentan los cuerpos de policía en América Latina: la relación entre el principal y el agente. Por ejemplo, en los casos en que la fuerza de policía es criminal y está bajo el control de poderosas bandas narcotraficantes (quienes son el principal efectivamente), los esfuerzos para reformar el personal, la estructura organizacional y las operaciones de la policía han sido desvirtuados por la corrupción rampante que vive la organización. En estos casos ocurre que los recursos asignados a la compra de nuevos equipos son robados, el despido de oficiales corruptos provoca la organización de huelgas y protestas por parte de los otros oficiales, y políticas encaminadas a asegurar un mayor contacto con la ciudadanía son pensadas inocuas, descartadas y reemplazadas por prácticas de “mano-dura” contra el crimen. En esta medida, se cree que una mejor vigilancia externa al cuerpo policial es la clave para resolver los problemas internos que vive la organización. Pero la corrupción de los carteles de droga

impide que la vigilancia de un defensor del pueblo o inclusive de la ciudadanía, y que la amenaza de fiscales y jueces de iniciar investigaciones en contra de oficiales (lo que significaría el cambio del principal) tengan algún efecto. Por un lado, en el caso de una policía criminal, los intentos de reformas son violentamente resistidos por la policía y los carteles de droga que tienen grandes incentivos para proteger sus intereses financieros. Precisamente, los intentos de reforma implementados en Ciudad de México durante la década de los 90 presentaron estos problemas.⁵⁵ Pero la resistencia de la policía a los esfuerzos de reforma no debe ser interpretada como codicia. Sabet nos recuerda que tanto un oficial intachable como uno corrupto son vulnerables a las amenazas de los carteles de droga. Cuando se presenta la oportunidad de aceptar un soborno o recibir una amenaza de muerte lo suficientemente creíble, inclusive un oficial profesional, bien entrenado tiene incentivos fuertes para romper la ley.⁵⁶

Por otro lado, en los casos de policías autárquicas los problemas emergen de legados autoritarios de largo aliento y reticencia a abandonar las acostumbradas formas de operaciones. Por eso, no resulta sorprendente que los esfuerzos para implementar reformas en este tipo de policía fracasen en tanto que los oficiales ignoran las nuevas políticas. Una y otra vez, se presenta un problema de principal-agente por culpa del cual el gobierno no puede controlar a la policía. Por ejemplo, se le puede asignar a la policía trabajo con la comunidad y establecerse procedimientos de consulta, pero los oficiales no toman estas reformas en serio. Sin un control externo efectivo, lo más probable es que estas reformas internas fracasen porque el cuerpo de policía funciona bajo sus propias reglas e influenciado por el modelo autoritario propio del pasado. La policía, en estos casos, frustrada por un sistema judicial y correccional que evalúa como deficiente porque obstruye sus esfuerzos por resolver el problema criminal, toma la justicia en sus propias manos – muchas veces apoyada en

⁵⁵ Uildriks, “Policing Insecurity and Police Reform in Mexico City.”

⁵⁶ Daniel Sabet, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles.” En *Shared Responsibility*, ed. Eric L. Olson, Robert A. Donnelly, and David A. Shirk (Washington: Mexico Institute, 2010), 268

miembros de la opinión pública que creen en la existencia de una dicotomía entre derechos y seguridad. El caso de Argentina es un buen ejemplo de los problemas en la implementación de este tipo de reformas. La policía de la provincia de Buenos Aires puede ser clasificada como autárquica puesto que la mayoría de veces actúa en sus propios términos y no puede ser controlada por el gobierno.⁵⁷ En 1996, como reacción a la subida en los índices de criminalidad y de corrupción, el gobierno provincial aprobó reformas importantes a la policía que incluyeron el despido de más de 5000 oficiales, el ejercicio de la función policial a través de un mayor contacto con las comunidades locales vehiculado en los Foros de Seguridad comunitarios, y estableciendo nuevas garantías para el ejercicio de las libertades privadas e individuales.⁵⁸ No obstante, estas reformas no fueron efectivas porque el gobierno no pudo controlar a la policía o diseñar suficientes incentivos para que las reformas se cumplieran. La policía apoyada por los líderes de la oposición protestó contra las medidas y se rehusó a implementarlas. Como resultado, todo el proyecto colapsó.

Por esto último, los planes de reforma que no contemplan los incentivos con los que funciona la policía están condenados al fracaso.⁵⁹ Conscientes de este problema, creemos que la manera más efectiva de cambiar los incentivos es teniendo en cuenta la relación principal-agente. En suma, pensamos que la tarea de acercar las prácticas policiales en América Latina al modelo de una policía democrática debe comenzar reconociendo las razones principales por las que los cuerpos de policía se desvían del modelo. Aunque las causas de estas desviaciones cambian en cada país (y en algunos países con sistemas federales, los cuerpos policiales varían a su vez dentro del mismo país), consideramos que los diseñadores de los

⁵⁷ Mark Ungar, "Police Reform in Argentina: Public Security versus Human Rights" in *Policing Insecurity*, ed. Niels Uildriks, (Lanham: Lexington Books, 2009), 180.

⁵⁸ Ibid, 180-181

⁵⁹ Sabet, "Police Reform in Mexico," 266-269. Aunque Sabet no estructura su argumento en términos de incentivos, el establece que el fracaso de los planes de reforma se debe a no haber tenido en cuenta la corrupción política y en la policía, proponer mecanismos disfuncionales de rendición de cuentas, y olvidar la influencia de los cartels. Esta posición resulta consistente con nuestro argumento de la principal y el agente.

planes de reforma deber ser consientes de los tipos de desviaciones que tienen que enfrentar para que sus políticas sean efectivas.

b. Una solución posible: abordar el problema del principal y el agente

Hasta este momento hemos defendido que las reformas policiales en América Latina han fracasado porque no han abordado el problema del principal y el agente. Esta situación puede enmendarse con reformas en el reclutamiento, el entrenamiento y una mejor estrategia para castigar los casos de corrupción y de violaciones a los derechos humanos. No obstante, este tipo de reformas internas y externas rara vez resultan siendo efectivas, si el problema del principal y el agente no es resuelto primero. Creemos, entonces que este es uno de las equivocaciones más graves de las reformas policiales en América Latina. Cuando los esfuerzos de reforma se concentran en promover cambios marginales al cuerpo de policía sin lidiar con el problema del principal y el agente, las reformas propuestas tienden a fracasar.

Una de las implicaciones normativas si nuestra hipótesis resulta siendo cierta, es que los diseñadores de las reformas deberán abordar la fuente más importante de los problemas que enfrenta la actividad policial en América Latina, es decir que los esfuerzos por diseñar reformas efectivas deberán concentrarse en resolver el problema del principal y el agente. En el caso de la policía criminal, el nuevo principal (el derecho) necesita demostrar que es más efectivo que el principal antiguo (carteles de droga). En el caso de la policía autárquica, el problema es que la fuerza policial se ha convertido en su propio principal. En este caso, el reto es cómo lograr que la fuerza policial abandone su impulso de auto-regularse y auto-controlarse, y prefiera someterse al imperio del derecho. En consecuencia, podría concluirse que en ambos casos, el problema es establecer un nuevo principal que sea efectivo.

Para lograr este objetivo en un régimen democrático se necesita distinguir entre *controlar* a la fuerza policial y establecer un sistema efectivo de *rendición de cuentas*.⁶⁰ EL principal es una institución que controla el cuerpo de la policía, lo que le permite, por ejemplo, dictaminar qué puede y qué no puede hacer. El ejercicio de este control le permite además hacer cumplir sus reglas con un sistema efectivo de premios y castigos. La rendición de cuentas, por el contrario, le provee al principal la suficiente información para que pueda identificar cuando debe castigarse o premiarse una determinada operación.

Teniendo en cuenta estas definiciones podemos afirmar que mientras la policía autocrática es controlada por el gobierno, la policía criminal la controla una banda de criminales, y la autárquica no la controla nadie. Aunque la idea de control es comprensible en estos tres escenarios, entender esta noción de control es más complicado cuando decimos que la fuerza policial es controlada por el derecho. En el caso de los tres modelos de policía no democráticos hay un grupo particular (o ningún grupo) que utiliza a la policía como una herramienta para proteger sus intereses. Pero, qué exactamente quiere decir que la policía sea controlada o deba rendirle cuentas al derecho? Nosotros creemos que esto significa que el cuerpo de policía va a ser controlado por una serie de normas procedimentales y substantivas pensadas legítimas y aceptadas por los miembros de determinada sociedad. Esta misma idea fue articulada por Maravall y Przeworski:

El estado de derecho emerge cuando los gobernantes voluntariamente restringen sus propios intereses haciendo que su comportamiento sea predecible, con el fin de obtener la colaboración comprometida de grupos suficientemente organizados que le otorguen al estado recursos valiosos. A cambio de esta colaboración, los gobernantes deciden proteger los intereses de estos grupos a través de medios legales.⁶¹

O como lo expresó Holmes de una manera aún más clara:

⁶⁰ Philip Stenning, "The idea of the Political 'Independence' of the Police: International Interpretations and Experiences," in *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?*, ed. Margaret E. Beare and Tonita Murray (Toronto: University of Toronto Press, 2007).

⁶¹ Jose Maria Maravall and Adam Przeworski, "Introduction," in *Democracy and the Rule of Law*, ed. Jose Maria Maravall and Adam Przeworski (Cambridge University Press, 2003), 2-4.

Por qué las personas con armas obedecen a las personas sin armas? (...) las sociedades se aproximan a un estado de derecho si están conformadas por un numero grande de grupos que tengan la capacidad de ejercer control, que incluyan a la mayoría de la población, y que ninguno de ellos pueda ser lo suficientemente fuerte para dominar a los otros. (...) Formulado de una manera diferente lo que esto quiere decir es que el balance de muchos intereses parcializados es lo más cercano que podemos llegar a una idea de lo imparcial.⁶²

Esta explicación muestra cómo están conectados los conceptos de *control* y *rendición de cuentas* en el ejercicio democrático de la actividad policial. En un estado de derecho, el control efectivo del cuerpo policial está conectado con el deber de rendirle cuentas a muchos grupos de personas externas a la organización. Entre más necesidad exista de rendir cuentas habrá más control de la policía, porque todos los miembros de la comunidad están igualmente interesados en asegurarse que ningún otro grupo está recibiendo tratamiento privilegiado sobre los demás.

Esta relación entre control y rendición de nos invita a preguntarnos si las políticas de una policía criminal y una autárquica no son también (así sea parcialmente) el producto de diferentes instituciones jurídicas débiles. En otras palabras, parecería que en momentos de transición la policía se encuentra por un tiempo sin un principal porque la sociedad aún no ha desarrollado instituciones fuertes capaces de sujetar eficazmente a la fuerza policial al estado de derecho. Entonces se crea un vacío de poder que a su turno es llenado por carteles de droga o por la misma policía que decide auto controlarse. Si este es el caso, es claro que reformas externas que supongan el fortalecimiento de instituciones jurídicas fuertes es un pre-requisito para que las reformas policiales puedan funcionar. Este es un reto que no puede ser tomado a la ligera puesto que las reformas institucionales son muy complejas – muchas de estas reformas fracasan y es muy probable que tomen mucho tiempo.⁶³ Teniendo todo esto en

⁶² Stephen Holmes, “Lineages of the rule of law” in *Democracy and the Rule of Law*, ed. Jose Maria Maravall and Adam Przeworski (Cambridge University Press, 2003).

⁶³ Pinheiro, “Governo Democrático, violência e Estado (ou não) de direito”; Pinheiro, “The Paradox of Democracy in Brazil”; Sabet, “Police Reform in Mexico”; Sandro et al., “Monitorando a Polícia”; Michael Trebilcock and M. Prado, *What Makes Poor Countries Poor? Institutional Determinants of Development* (Cheltenham: Edward Elgar, 2011); Trebilcock and Daniels, *Rule of Law Reform and Development*; Tamanaha,

cuenta no parece muy útil sugerir que lo que necesitan los países latinoamericanos son ambiciosas reformas institucionales que comprendan todo el estado para poder alcanzar el objetivo de tener una policía democrática.

Si volvemos sobre la idea de que el proceso de control y el de rendición de cuentas están relacionados, podemos concluir que establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas permitirá que la fuerza policial tenga que responderle al derecho. La tipología de policías sugerida en este texto nos permite distinguir diferentes puntos de partida y distintos retos que cada país tendrá que enfrentar. En los casos donde el cuerpo policial se identifique con el modelo de la policía criminal, es muy probable que reformas externas encaminadas a eliminar el antiguo principal como lo serían las acciones militares en contra de los carteles de droga⁶⁴, contribuyan al esfuerzo de construir una policía democrática. De otra manera, los esfuerzos para establecer modelos de rendición de cuentas que respondan a personas autónomas al cuerpo policial estarán condenados al fracaso siempre que los carteles de droga y/o otros grupos criminales tengan el poder de corromper a las instituciones encargadas de la vigilancia del cuerpo policial.⁶⁵ El problema es que eliminar el principal cuando este es una organización criminal es un proceso extremadamente difícil y muchas veces este proceso ha sido asociado con la victimización de la población civil y en esa medida genera

On the Rule of Law: History, Politics, Theory; Carothers, "The Rule of Law Revival"; Erik Jensen, ed., *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law* (Stanford: Stanford University Press, 2003), especially Thomas Heller, Ch. 11 "An Immodest Postscript"; Bryant Garth and Yves Dezalay, "Introduction" in *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, ed. Bryant Garth and Yves Dezalay (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002).

⁶⁴ Países como Brazil, Colombia y México deben destapar las organizaciones criminales capturando, encarcelando y matando a los capos de la droga y líderes criminales, y al mismo tiempo deben ocupar militarmente los territorios controlados por el narcotráfico. Ver: The Economist, "Shifting Sands: Mexico's changing drug war," *The Economist*, Noviembre 26, 2011, visitado Febrero 15, 2012, <http://www.economist.com/node/21540289>; The Economist, "Conquering Complexo do Alemão," *The Economist*, Diciembre 2, 2010, visitado Marzo 2, 2012, <http://www.economist.com/node/17627963>; The Economist "Drugs, war and democracy: A survey of Colombia," *The Economist*, Abril 19, 2001, visitado Marzo 2, 2012, <http://www.economist.com/node/576197>.

⁶⁵ Un ejemplo de este problema es el de la juez Patricia Acioli de Rio de Janeiro, quien fue asesinada recientemente. De acuerdo con muchos su muerte se debe a que esta juez se había pronunciado decisivamente en contra de la corrupción de la policía y su involucramiento con los carteles de droga. Ver: Amnesty International, "Killing of Brazilian judge exposes police corruption," *Amnesty International*, Agosto 16, 2011, visitado Octubre 28, 2011, <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/police-suspected-armed-ambush-killed-brazilian-judge-2011-08-16>.

preocupaciones sobre posibles violaciones a los derechos humanos.⁶⁶ Pero estas políticas están por fuera del objetivo de este texto en la medida en que no son reformas policiales per se, si no estrategias para reducir los índices de criminalidad.

A pesar de estar por fuera del enfoque de este texto, es importante recalcar que dichas políticas de eliminación y prevención del crimen puede afectar los esfuerzos para implementar reformas policiales exitosas. Estas políticas puede tener efectos positivos y negativos. Por ejemplo, la destrucción de los carteles de droga en un país o región puede simplemente llevar a la creación de carteles en otra. Este fue el caso del ataque militar a los carteles de droga colombianos que redujo los índices de criminalidad en Colombia, pero contribuyó al incremento de la violencia en México.⁶⁷ Así mismo vemos como el ataque militar a los carteles de droga en México en los últimos años ha contribuido a la expansión del narcotráfico y la violencia en otros países centroamericanos.⁶⁸ Adicionalmente, estas intervenciones militares pueden ser leídas como ejemplos de la efectividad de la política de “mano dura” reduciendo el apoyo de la ciudadanía y la policía a reformas policiales de carácter democrático.

Puesto que eliminar el principal criminal resulta siendo una tarea muy difícil, cabe preguntarse cuáles otras reformas pueden contribuir a convertir el estado de derecho en el nuevo principal. No existe una fórmula estrella de reformas internas y externas que logre este objetivo. Lo más probable es que diferentes iniciativas funcionen en contextos distintos y en la mayoría de los casos es difícil predecir cuáles serán los resultados de estas iniciativas. Por lo tanto, para determinar cuál estrategia va a funcionar hay que experimentar primero. No

⁶⁶ The Economist, “Taking on the gangs,” *The Economist*, Agosto 27, 2011, visitado Agosto 9, 2011, <http://www.economist.com/node/21526903>; Anne-Marie O’Connor and William Booth, “Torture surges in Mexico’s drug war, rights group says,” *The Washington Post*, Noviembre 9, 2011, visitado Marzo 18, 2012, http://www.washingtonpost.com/world/americas/torture-surges-in-mexicos-drug-war-rights-group-says/2011/11/09/gIQAphSI6M_story.html.

⁶⁷ Davis, “Undermining the Rule of Law.”

⁶⁸ Rory Carroll, “Guatemala becomes killing field as drug wars spread through Central America,” *The Guardian*, Junio 28, 2011, visitado Marzo 18, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/28/guatemala-town-mexico-narco-wars>.

obstante parece aconsejable sugerir que las reformas deben concentrarse en el diseño de mecanismos de rendición de cuentas efectivos. Aunque diferentes mecanismos serán más o menos efectivos en distintos países y aunque determinar cuál será el mejor mecanismo requiere mucha experimentación, quienes diseñen las reformas deben concentrarse en tales mecanismos y no en reformas internas u organizacionales.

Definir este tipo de mecanismos requiere una distinción adicional. Se pueden establecer mecanismos de rendición de cuentas para los niveles más altos del cuerpo policial, aplicables al cuerpo policial de un país, o una región como un todo; y también se pueden diseñar mecanismos de rendición de cuentas a niveles bajos aplicables a unidades de policía particulares que operen en comunidades más pequeñas. Con respecto al primer tipo de mecanismos existe vasta literatura que sugiere que la estrategia debe ser remover el control militar de la policía en América Latina.⁶⁹ Pero esta discusión no está encaminada a la idea de que el control es un medio para convertir el derecho en el principal. Por el contrario estos análisis parecen expresar la idea de que esta es una estrategia útil para reducir la cultura militar y empezar el proceso de democratización de la policía. Nuestra apuesta es diferente: nosotros queremos alegar que el corazón del asunto es el problema del principal y el agente. Nuestra tipología sugiere que remover el control militar probablemente resulte en un vacío de poder que eventualmente desemboque en otras formas disfuncionales de policía (la policía autárquica y la policía criminal). Por lo tanto, reemplazar el control militar con un control civil efectivo parece más importante que concentrarse únicamente en la eliminación del control militar. No obstante, la efectividad de este modelo de rendición de cuentas depende de múltiples mecanismos que se refuercen entre ellos. Esto hace que reformas dirigidas a los niveles más altos de la organización resulten siendo muy complicadas. Por el contrario,

⁶⁹ Fruhling, "Recent Police Reform in Latin America," 35-36; Stephen Randall and Juliana Ramirez. "Policing the Police: Formal and Informal Police Oversight Mechanisms in the Americas," *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, 2011.

establecer mecanismos en los niveles más bajos de la policía parece más manejable. A esto pasamos enseguida.

c. Policía comunitaria y otras reformas en el nivel micro

En los últimos años, USAID, el Banco Mundial y muchos académicos, han reconocido que una de las reformas policiales más efectivas es la encaminada a crear cuerpos de policía comunitaria que promuevan la asociación de la policía con las comunidades base. Aunque este tipo de reformas incluyen muchas políticas⁷⁰, aquí nos concentraremos en las reformas que proponen una institución policial más proactiva capaz de responder directamente a las necesidades de las comunidades que tiene a su cargo. Este tipo de reformas incluyen la construcción de lazos más fuertes con los miembros de estas comunidades locales a través de consejos comunitarios, una serie de cambios estructurales en la jerarquía de la institución policial para hacerla menos centralizada lo que a su vez le permita responder y ser más sensible a las condiciones locales, y un entrenamiento especializado en cómo construir relaciones positivas con la ciudadanía.⁷¹ El objetivo último es que tales reformas permitan la construcción de lazos de confianza con las comunidades, haciendo de la policía una organización mejor capacitada para responder a las necesidades de los ciudadanos, para respetar sus derechos, y comportarse conforme al estado de derecho. Al mismo tiempo se piensa que estas reformas hacen a la policía un cuerpo más efectivo para combatir y prevenir el crimen.

Nuestra hipótesis es que el ejercicio de la policía comunitaria convierte a la comunidad en un supervisor externo efectivo para que el cuerpo de policía le empiece a

⁷⁰ Los modelos de policía comunitaria incluyen una variedad de políticas como la descentralización de la autoridad, un enfoque en el trabajo investigativo y en medidas preventivas que reemplacen políticas de respuesta, y el involucramiento de la comunidad en los programas de policía. Ver: Fruhling, Hugo, "A Realistic Look at Latin American community policing programs," *Policing and Society* 22, no. 1 (2012): 78; Diane Davis, "Community policing: Variations on the Western model in the developing world," *Police Practice and Research* 4, no. 3 (2003): 285-286.

⁷¹ John Mclean et al., "Jamaica – Community Based Policing Assessment," 26-29; Paulo de Mesquita Neto, "Paths toward Police and Judicial Reform in Latin America," in *Toward a Society under Law: Citizens and their Police in Latin America*, ed. Joseph S. Tulchin and Meg Ruthenburg (Washington: Woodrow Wilson Press Centre, 2006), 164.

rendir cuentas al derecho. En este sentido, las pruebas piloto de policía comunitaria pueden ser una herramienta útil para países que sufren del problema del principal y el agente en sus cuerpos policiales a nivel nacional, estatal/provincial o municipal por las prácticas de una policía criminal y autárquica. Aunque, es muy probable que las reformas amplias a gran escala sean resistidas política e institucionalmente, implantar un nuevo principal a nivel local puede ser una estrategia de reforma más útil a corto y mediano plazos. Estas últimas reformas son proyectos de bajo riesgo puesto que su alcance político es limitado. Además requieren de menos capital político e inversión que las reformas más ambiciosas. Por eso, las reformas de policía comunitaria son una oportunidad para crear un nuevo principal para una estación de policía particular que no esté bajo el control de carteles de droga o que no opere de acuerdo con su legado autoritario, lo que, a su vez, beneficia a las comunidades locales donde ejercen la función policiva. La evidencia disponible parece apoyar esta hipótesis en la medida que se ha comprobado que la participación regular de las comunidades en proyectos de policía comunitaria es clave para su éxito.⁷² Otra ventaja de las reformas de policía comunitaria es que como se empieza con proyectos piloto con un alcance político limitado, si estas no funcionan las repercusiones son menores. Por ejemplo, aunque el proyecto Grants Pen en Jamaica fue un fracaso, el impacto negativo de este experimento cuando no funcionó fue menor. Como los intentos de reforma en el 2002⁷³ estuvieron confinados a una comunidad en particular, este fracaso no impidió que el gobierno decidiera realizar otros experimentos de reforma en Bahía Flakers en el 2006 que fueron más exitosos.⁷⁴

Aunque los proyectos de reforma de policía comunitaria suenan muy bien en teoría, en la práctica no siempre funcionan. Mientras que estas reformas han funcionado en países

⁷² Niels Uildriks, "Mexican Police and Reform: A Theoretical Introduction," in *Mexico's Unrule of Law*, ed. Niels Uildriks (Lanham: Lexington Books, 2010), 26-27; Hugo Fruhling, "The Impact of Community Policing and Police Reform," in *Toward a Society under Law: Citizens and their Police in Latin America*, ed. Joseph S. Tulchin and Meg Ruthenburg (Washington: Woodrow Wilson Press Centre, 2006).

⁷³ Mclean et al., "Jamaica – Community Based Policing Assessment," 2

⁷⁴ Eric Beinhart, "Jamaica Fights Gangs and Violence Island-wide," *USAID FrontLines*, 2010, 6

desarrollados con sistemas democráticos fuertes como Estados Unidos⁷⁵, en países latinoamericanos los resultados no siempre han sido los mejores.⁷⁶ En estos últimos, de acuerdo con lo que hemos sostenido en este texto, las reformas fracasan porque están expuestas al problema del principal y el agente. Mientras que en Norte América y Europa la policía comunitaria está acompañada por mecanismos de rendición de cuentas que se auto reproducen en los niveles más altos del cuerpo policial, en América Latina las reformas de policía comunitaria buscan construir mecanismos de rendición de cuentas en los niveles más bajos del cuerpo policial sin refuerzos a nivel directivo. Esto hace que la tarea sea mucho más difícil.

Debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en los niveles más altos de la organización policial, uno de los problemas que enfrentan las reformas de policía comunitaria en América Latina es el riesgo de ser capturadas por un grupo de personas cuyos intereses no son representativos de los de la comunidad. Uno de las reformas policiales más comunes entre los proyectos de policía comunitaria es aumentar los niveles de compromiso entre la policía y un barrio en particular por medio de la creación de foros en los que la policía y la comunidad puedan interactuar.⁷⁷ Estos foros pueden llamarse comités de barrios, paneles comunitarios, o frentes de seguridad locales.⁷⁸ No obstante, existen muchos obstáculos para que estos foros se conviertan en mecanismos efectivos por medio de los cuales las comunidades puedan vigilar a la policía. Por lo general, las comunidades en las que

⁷⁵ Fruhling, "The Impact of Community Policing and Police Reform," 46; Fruhling, "A Realistic Look at Latin American community policing programs," 78.

⁷⁶ Fruhling, "The Impact of Community Policing and Police Reform," 45-46; Davis, "Community policing: Variations on the Western model in the developing world."

⁷⁷ Ungar, "Police Reform in Argentina: Public Security versus Human Rights," 181; Markus-Michael Muller, "Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City," *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88 (2010): 26; Llorrente, María Victoria Llorrente, "Demilitarization in a War Zone," en *Public Security and Police Reform in the Americas*, ed. John Bailey and Lucía Dammert (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006).

⁷⁸ Llorrente "Demilitarization in a War Zone"; Alberto Fohrig, Julia S. Pomares, and Cecilia Gortari. "Citizen Security Policy in Argentina: The National Crime Prevention Plan," en *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America*, ed. Joseph S. Tulchin y Meg Ruthenburg (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2006), 246-247.

existen voluntarios para hacer parte de este tipo de foros son las que menos necesitan una policía comunitaria.⁷⁹ En otros casos los paneles comunitarios son capturados o poblados por un grupo pequeño de personas que no es representativo de los intereses de la mayoría de la comunidad. Usualmente, estas minorías no representativas promueven proyectos para su propio beneficio que, a su vez tienen efectos muy restringidos, si los tienen, en la seguridad pública. Sobre esta situación existen muchos ejemplos. En Ciudad de México, aquellos que hacían parte de los consejos comunitarios “solían privatizar la policía de barrio asignada a la respectiva comunidad y la utilizaban para alcanzar sus objetivos privados.”⁸⁰ Por ejemplo, en el barrio Grants Pen ubicado en Kingston, Jamaica, un proyecto piloto financiado por USAID fracasó porque algunos grupos de intereses locales sobornaron a la policía para cambiar sus rutas de vigilancia y así proteger sus negocios.

En estos casos, el riesgo de que la policía comunitaria sea capturada puede reducirse si se cambian las estructuras de gobierno de los paneles comunitarios y juntas comunales para incrementar la pluralidad de los grupos de intereses representados en estos paneles o comisiones. Por ejemplo, en Costa Rica, un programa de policía comunitaria exitoso que fue implementado en el barrio El Hatillo que tenía un comité con representantes “de la comunidad entera, de las iglesias, las ligas deportivas y de los servicios médicos.”⁸¹ Así mismo, Fruhling establece que un modelo de comisión mixta conformada por representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales al mismo tiempo es más probable que sea un éxito que un simple consejo comunitario.⁸²

Como lo demuestran los ejemplos citados anteriormente, el asunto más importante de aquellos que promueven reformas de policía comunitaria en América Latina debería ser cómo

⁷⁹ Christopher E. Stone and Heather H. Ward, “Democratic policing: A framework for action,” *Policing and Society* 10, no. 1(2000).

⁸⁰ Muller, “Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City,” 28.

⁸¹ Randall and Ramirez, “Policing the Police: Formal and Informal Police Oversight Mechanisms in the Americas,” 12.

⁸² Fruhling, “The Impact of Community Policing and Police Reform.”

resolver el problema del principal y el agente. No obstante, inclusive con un nuevo principal fuerte puede haber mucha resistencia dentro de la fuerza policial para convertirse en una policía comunitaria.⁸³ Por eso, un aspecto fundamental que tienen en común todas estas reformas en los diferentes países, es que es más probable que no funcionen si se imponen externamente. Así podemos ver cómo los esfuerzos de reforma de policía comunitaria implementados en la provincia Argentina, Mendoza, son un ejemplo claro de una reforma que fue impuesta externamente, que no atrajo la colaboración de la comunidad y por lo tanto enfrentó una resistencia fuerte por parte de los oficiales de policía.⁸⁴ Por el contrario, los programas de reforma de policía comunitaria más recientes en Rio son muestra de intentos de reforma promovidos en ambientes de mayor colaboración. Por eso no resulta raro que los primeros experimentos de reforma de policía comunitaria en el estado de Río de Janeiro hayan sido iniciados internamente.⁸⁵ Con posterioridad, las reformas de policía comunitaria se expandieron cuando el oficial que había liderado proyectos de este tipo en una favela (Pavao-Pavaozinho) fue nombrado en un puesto directivo dentro de la fuerza policial estatal⁸⁶, y recientemente logró obtener el apoyo externo de los negocios locales.⁸⁷ Actualmente este actor externo está ayudando para que las reformas se extiendan a toda la fuerza policial.

El caso Brasileiro ilustra cómo una reforma iniciada internamente puede ser reforzada con el apoyo de grupos de intereses externos. Además de que ha proveído financiación, el sector privado que ha apoyado estas reformas de policía comunitaria contrató una firma consultora para que identificara los procesos disfuncionales y creara un plan de

⁸³ Anthony Harriott, "Police Transformation and International Cooperation – The Jamaican Experience," en *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, ed. Niels A. Uildriks (Lanham: Lexington Books, 2009); Uildriks, "Mexican Police and Reform: A Theoretical Introduction," 29.

⁸⁴ Ungar, "Police Reform in Argentina: Public Security versus Human Rights," 184-186.

⁸⁵ Graziella Moraes D. Da Silva and Ignacio Cano, "Between Damage Reduction and Community Policing: The Case of Pavão-Pavãozinho-Cantagalo in Rio de Janeiro's Favelas," en *Legitimacy and Criminal Justice*, ed. Tom Tyler (New York: Russell Sage Foundation, 2007).

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Sergio Guimarães Ferreira, "Segurança Pública nas Grandes Cidades," en *Brasil: a Nova Agenda Social*, ed. E. Bacha and S. Schwartzman (Rio de Janeiro: Editora LTC, 2011), 298-299.

modernización para el departamento estatal encargado de la fuerza policial (*Secretaria de Seguranca Pública*), que es una entidad civil que no había sido capaz de ejercer efectivamente sus funciones como supervisor externo de la policía. Adicionalmente, un grupo de académicos contribuyó con ideas y propuestas al diálogo.⁸⁸ Fue entonces, después del apoyo de estas instituciones externas a pruebas piloto en comunidades pequeñas que ha habido un esfuerzo amplio institucional de reforma en todo el estado. Probablemente, el hecho de que múltiples grupos de intereses estuvieron involucrados en los proyectos de reforma redujo el riesgo de que un grupo capturara el proceso de reforma para proteger sus propios intereses como fue el caso en el proyecto Grants Pen en Jamaica.

Hay diferentes maneras de involucrar (formal e informalmente) a diferentes grupos en los esfuerzos para mejorar el comportamiento de la policía y los resultados de su función. Por ejemplo, estos grupos pueden invitarse a que aporten su tiempo, sus recursos económicos o su experticia en el tema. Si, además, estos grupos cuentan con mecanismos formales e informales para evaluar los resultados y reclamar respuestas a los fracasos, el hecho de que estén involucrados puede generar cambios positivos en la fuerza policial en la medida en que se creen mecanismos efectivos de rendición de cuentas. No obstante, es importante recalcar que es necesario prevenir que un solo grupo tome el control de la fuerza de policía y capture el proceso de reforma con el fin de proteger sus intereses en detrimento del interés público.

Los Distritos de Mejora de las Empresas de Negocios (BID por sus sigla en inglés, Business Improvement Districts) que incluyen en los proyectos de reforma, la satisfacción de una variedad de servicios además de la seguridad pública, como lo son la revitalización pública, parecen ser un ejemplo con estructuras similares a la policía comunitaria que está funcionando en algunos países de la región.⁸⁹ Un ejemplo es el Proyecto de Zonas Seguras implementado en la ciudad de Bogotá, Colombia, donde la participación del sector privado

⁸⁸ Ibid, 301-302

⁸⁹ Ibid, 301-302.

para financiar las reformas y como agente externo al que se le debe rendir cuentas ha contribuido al éxito del programa.⁹⁰ No obstante, estos mismos proyectos en Guatemala han excluido (formal e informalmente) a las clases más pobres haciendo que sólo se provea mejor seguridad a cierta porción de la población.⁹¹ Aunque el fracaso de estas iniciativas se ha asignado al hecho de que se han apoyado en servicios de seguridad privada, estos ejemplos nos muestran los límites de enfocarse excesivamente en proyectos piloto pequeños y focalizados y algunos de los problemas distributivos que se han asociado con este tipo de proyectos.⁹²

Conclusión

El problema más importante de las reformas policiales en América Latina puede ser identificado como el problema del principal y el agente, y el reto es crear una fuerza policial que sea controlada por el estado de derecho. La línea que marca el final de una de las fases de las reformas (abolir el principal antiguo) y el comienzo de la siguiente (establecer mecanismos de rendición de cuentas basados en el estado de derecho) es borrosa y difícil de definir, con mayor razón si se trata de una policía criminal. Más aún, no existe una fórmula mágica que funcione en todos los países. Teniendo esto en cuenta, el objetivo final de este texto no fue proveer dicha fórmula. Por el contrario, nuestro objetivo fue identificar cuáles deben ser los asuntos institucionales en los que se enfoquen los esfuerzos de reforma, reconociendo que estos varían en cada país e inclusive en cada región dentro de un mismo país.

⁹⁰ Lorlene Hoyt and Devika Gopal-Agge, "The Business Improvement Model: A Balanced Review of Contemporary Debates", *Geography Compass* 1, no. 4 (2007); Jerry Mitchell, "Business Improvement Districts and the 'New' Revitalization of Downtown," *Economic Development Quarterly* 15, no. 2 (2001).

⁹¹ Kevin Lewis O'Neill and Kedron Thomas, ed., *Securing the City: Neoliberalism, Space, and Insecurity in Postwar Guatemala* (Durham: Duke University Press, 2011), 84-87

⁹² Jill Simone Gross, "Business Improvement Districts in New York City's Low-Income and High Income Neighbourhoods," *Economic Development Quarterly* 19 (2005). Gross argumenta cómo el tamale de los BIDs, el equilibrio de poder entre los grupos de intereses involucrados, y el nivel de ingresos de las comunidades a las que favorecen impactan los resultados de este tipo de proyectos.

Nosotros sostenemos que el principal asunto en el que se deben enfocar los planes de reforma es la creación de mecanismos para la rendición de cuentas. La transición de América Latina a la democracia en los años 70 y 80 fue el primer paso para alejarse de los regímenes policiales autoritarios, donde la policía era un simple agente de gobiernos autocráticos. La democratización de estas agencias de policía implica reemplazar el antiguo principal con uno nuevo, el derecho. No obstante, en este proceso muchos países latinoamericanos han terminado con fuerzas policiales criminales o autárquicas (donde organizaciones criminales son el principal, o no hay principal), y convertir estas fuerzas de policía a una policía democrática ha resultado ser un gran reto. Los proyectos de reforma exitosos y no exitosos pueden ser asociados con efectivos e ineficientes mecanismos de control, y algunos de estos casos pueden indicarnos una guía de trabajo para futuros proyectos.

Mientras continúa la primavera árabe en el Medio Oriente, otros países de ingreso mediano en esta región tienen la posibilidad de atravesar procesos de transición a la democracia similares a los de América Latina. Los regímenes políticos autoritarios de Túnez, Egipto, y Libia – países de mediano ingreso que tienen una policía autoritaria- ya han sido derrotados.⁹³ Las revueltas populares que ocurren en Yemen, Siria y otros países de mediano ingreso sugieren que cambios del mismo estilo pueden suceder también en estos países.⁹⁴ El resultado de las revoluciones en el Oriente Medio todavía no se conoce, pero si una ola de democratización ocurre en la región, las lecciones expuestas en nuestro texto y las experiencias de otros países que han atravesado por proceso de transición similares⁹⁵ deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar políticas de reforma policial en estos países.

⁹³ David D. Kirkpatrick and David E. Sanger, “A Tunisian-Egyptian Link that Shook Arab History,” *The New York Times*, Febrero 13, 2011; Foreign Policy, “The Dark Corners of Qaddafi’s Police State,” *Foreign Policy*, September 6, 2011, Enero 12, 2012,

http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/09/06/the_dark_corners_of_qaddafis_police_state.

⁹⁴ Banco Mundial, “Country and Lending Groups,” *The World Bank*, accessed Enero 12, 2012, http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Lower_middle_income.

⁹⁵ Theodore Gerber and Sarah Mendelson, “Public Experience of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia.”

Resolver legados autoritarios y problemas del principal y el agente, aprovechando ventanas de nuevas oportunidades y seleccionando el enfoque político e institucional adecuado puede ser crucial para que el Medio Oriente evite los riesgos que han frustrado los esfuerzos de reforma policial en América Latina.

Anexo A – Tasas de Homicidio en América Latina

País	Región	Tasa de homicidio (por 100.000 habitantes, por año)
Honduras	Centro América	82.1
El Salvador	Centro América	66
Jamaica	El Caribe	52.1
Venezuela (República Bolivariana de)	Sur América	49
Belice	Centro América	41.7
Guatemala	Centro América	41.4
Islas Vírgenes de EE.UU	El Caribe	39.2
San Cristóbal y Nieves	El Caribe	38.2
Trinidad y Tobago	El Caribe	35.2
Colombia	Sur América	33.4
Bahamas	El Caribe	28
Puerto Rico	El Caribe	26.2
Santa Lucía	El Caribe	25.2
República Dominicana	El Caribe	24.9
Brasil	Sur América	22.7
Dominica	El Caribe	22.1
San Vicente y las Granadinas	El Caribe	22
Panamá	Centro América	21.6
Montserrat	El Caribe	19.7
Guyana	Sur América	18.4
Ecuador	Sur América	18.2
México	Centro América	18.1
Guayana Francesa	Sur América	14.6
Suriname	Sur América	13.7
Nicaragua	Centro América	13.2
Islas Caimanes	El Caribe	11.7
Granada	El Caribe	11.5
Paraguay	Sur América	11.5
Barbados	El Caribe	11.3
Costa Rica	Centro América	11.3
Islas Turcas y Caicos	El Caribe	8.9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sur América	8.9
Islas Vírgenes Británicas	El Caribe	8.6
Guadalupe	El Caribe	7
Haití	El Caribe	6.9
Anguilla	El Caribe	6.8
Antigua y Barbuda	El Caribe	6.8
Uruguay	Sur América	6.1
Argentina	Sur América	5.5

Peru	Sur América	5.2
Cuba	El Caribe	4.6
Martinique	El Caribe	4.2
Chile	Sur América	3.7