
Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana

*Hugo Frühling**

1. INTRODUCCIÓN

El cambio en las instituciones policiales de América Latina debe dirigirse a asegurar la existencia de instituciones competentes en el terreno operativo, cuya actuación y valores sean compatibles con los valores democráticos. Las policías deben jugar un rol central en el control del delito y la violencia y guiarse por principios de cercanía al ciudadano y de respeto a los derechos humanos. Durante la última década diversos académicos y organismos de la sociedad civil han propuesto una agenda de reformas policiales democráticas para América Latina. Tales propuestas han provenído, entre otros, de académicos de Estados Unidos y América Central,¹ y de académicos de otros países con experiencia

* Chileno. Abogado y Doctor en Derecho. Ha sido profesor visitante de las universidades de Ottawa, Harvard y Princeton, investigador visitante del Woodrow Wilson International Center for Scholars, y consultor de diversas organizaciones internacionales. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de dicho Instituto. Ha publicado extensamente sobre derechos humanos, reforma policial y judicial en América Latina.

¹ El año 2000 WOLA auspició el proyecto "Sociedad civil y seguridad ciudadana", ejecutado por diversas organizaciones no gubernamentales de América Central y que se expresó en el informe, Rachel Neild, "Sustaining reform: Democratic policing in Central America", WOLA, Washington DC, 2002.

gubernamental.² A estos esfuerzos se agrega el más reciente de la Comisión Nacional para la Reforma Policial de Venezuela, integrada por autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil, que entregó a los poderes públicos y a la opinión pública el documento: 'El modelo policial para Venezuela'.

Estas propuestas, siendo diferentes entre sí, comparten algunos aspectos centrales: en primer lugar, la necesidad de que la policía latinoamericana se rija por una doctrina civil, que se exprese en respeto a la plena libertad de opinión de sus integrantes, y en el sometimiento de los policías a las directrices provenientes de la autoridad civil y a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. En segundo lugar, los diversos documentos con sus propios énfasis sustentan la necesidad de que los cambios policiales sean sistémicos, esto es, que abarquen los más diversos aspectos referidos a la selección, formación, al control interno y externo de la conducta policial que transgrede las normas legales y reglamentarias, a la evaluación independiente de la gestión policial y, por último, al fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Sin embargo, la influencia de estas propuestas ha sido limitada.

La realidad de la última década es que se han producido variados intentos de reforma policial en el sentido indicado en la región, pero que los avances han sido disímiles. Existen policías como Carabineros de Chile, la Policía Nacional de Nicaragua, la Policía Militar de Sao Paulo y la colombiana, que cuentan con niveles de apoyo importantes en su sociedad. Han experimentado progresos significativos en materia gerencial y de uso de la información para enfrentar la criminalidad. Sin embargo, buena parte de los otros países latinoamericanos enfrentan serias crisis en sus policías. Aún las mejores policías de la región tienen terreno que avanzar en materia de un modelo democrático institucional.

Este trabajo describirá brevemente las transformaciones policiales más recientes en Europa y Norteamérica y las contrastará con la realidad policial de América Latina. Finalmente, se referirá a los nudos o aspectos centrales que requieren de resolución para hacer avanzar el Estado de derecho y la modernización democrática de las policías en nuestra región.

² José María Rico y Laura Chinchilla, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, 2006. Carlos Basombrío Iglesias, *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*, Lima, IPESM y Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

2. TRES TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA ORGANIZACIÓN POLICIAL MODERNA

En términos muy generales la tendencia de las últimas décadas refleja tres fenómenos centrales: el primero, la disolución relativa de las fronteras funcionales entre el campo de la acción preventiva y de la investigación policial y la evolución hacia la descentralización de la acción policial, caracterizada porque la o las policías actúan como servicios para la ciudadanía y no sólo como fuerzas que aplican la ley de manera coercitiva. Un segundo aspecto central se refiere a la diversificación de los mecanismos de supervisión a los que se encuentran sujetos los policías y las policías como institución. En todo el mundo las policías rinden culto (a veces sólo verbalmente) al concepto de *accountability*. Las policías se hacen responsables por el uso de la fuerza contra civiles, pero también por la eficiencia con la que responden a las demandas ciudadanas.³ Un tercer aspecto y final es que las tácticas policiales para enfrentar delitos e incidentes violentos se nutren crecientemente de estudios respecto de su impacto y experiencias internacionales en materia de buenas prácticas policiales, las que muchas veces han sido sustentadas en evaluaciones experimentales.

2.1. La organización policial se estructura en torno a servicios más que en torno a unidades que cumplen funciones excluyentes

Tradicionalmente la policía se estructuraba en torno a funciones de cierta rigidez, cada una de las cuales era asumida por una unidad técnica diferente dependiente del nivel operativo: así, existía (aún existe en muchas policías) la función de seguridad pública o de patrullaje preventivo, la de policía judicial a cargo de la investigación de delitos, la de control de tránsito, la de control de eventos multitudinarios, o fuerzas especiales. En algunos países, la distinción entre funciones de seguridad pública propiamente tales y de investigación criminal llevó a la existencia de organizaciones policiales totalmente diferenciadas. Es el caso en América Latina de Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica y Venezuela, donde se distinguen policías con funciones judiciales de policías que patrullan las calles en uniforme. En la actualidad la operación policial se organiza más bien en torno a servicios. La definición de los servicios distingue entre seguridad local o servicios a la población, control del crimen organizado y terrorismo, control de multitudes, entre otros.

³ Christopher Stone, "Tracing police accountability in theory and practice", *Theoretical Criminology* 2007 11(2): 245-259.

En torno a dichos servicios confluye hoy día una acción policial de tipo comprensiva que no corresponde a unidades policiales de tipo funcional diferenciadas claramente entre sí. El caso típico es el de la seguridad local. La función de investigación de delitos de menor gravedad y que ocurren en el espacio público corresponde ahora a personal uniformado asignado a las estaciones de policía. Desde ellas se realiza toda la tarea investigativa, preventiva y de control del tránsito local. Las estaciones de policía cuentan hoy con mayores recursos y autoridad que en el pasado y llevan a cabo planes de acercamiento y colaboración con otras agencias públicas y con la comunidad.⁴ En los casos de Francia y Bélgica, la actuación policial a nivel local se coordina con los alcaldes y con otras agencias públicas a partir de planes locales que fijan obligaciones recíprocas entre los participantes, formalizados a través de convenios de seguridad. Un país de tradiciones centralistas como Francia ha visto crecer en años recientes las policías municipales.

La transición hacia la descentralización no es, sin embargo, la única tendencia presente en la última década en los países a los que nos referimos. La prevención e investigación de la ocurrencia de delitos de gran gravedad, ya sea porque involucran al crimen organizado o porque atentan contra la seguridad nacional, sigue a cargo de unidades de alta especialización a nivel central o, como en el caso alemán, a nivel regional. Esto quiere decir que la tendencia hacia la descentralización tiene matices y se ve acompañada de la centralización en el tratamiento del terrorismo, tráfico de estupefacientes, lavado de dinero, etc.

2.2. Fortalecimiento de la supervisión de las policías y diversificación de los mecanismos de supervisión

Las policías, tal como lo indica Christopher Stone, deben rendir cuentas como nunca antes cuando utilizan fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones.⁵ Ello no quiere decir que los incidentes de represión ilegal hayan disminuido radicalmente, o que las policías se someten gustosamente a mecanismos de control externos a ellas. El incremento de los mecanismos de supervisión externos a la policía parece indicar una pérdida de confianza pública en que la policía pueda investigar hechos ilegales cometidos por sus integrantes, lo que ha llevado al diseño de mecanismos externos a la organización policial.

⁴ Dominique Wisler, "New trends in policing in Western Europe: The challenges for Bosnia and Herzegovina" Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Working Paper No. 135, 2005.

⁵ Christopher Stone, *Op. Cit.*, 245.

En Sudáfrica, Inglaterra e Irlanda del Norte se han creado en años recientes agencias independientes de la policía que investigan quejas de cierta gravedad contra policías. La situación actual constituye un cambio radical con respecto de la prevaleciente hasta 1960, en que las quejas del público por la conducta policial eran procesadas e investigadas internamente por la propia policía.⁶ Más importante aún es el hecho que la evolución de los sistemas de supervisión se dirige hacia la formación de estructuras de supervisión sistémicas, que incluyen al gobierno, a unidades de asuntos internos, al nombramiento de Auditores especiales para la policía, como existen en Irlanda del Norte y Brasil, y a la puesta en marcha de comisiones investigadoras especiales del Congreso en casos de especial impacto público.⁷

Finalmente, la actuación policial se nutre de manera creciente de la experimentación respecto de aquellas tácticas policiales que tienen mejor resultado. La investigación criminológica nutre la actuación policial y determina importantes similitudes en el accionar policial a nivel internacional.

2.3. Evaluación del accionar de la policía, difusión y aplicación de las mejores prácticas policiales

En años recientes la provisión de servicios policiales se ha visto radicalmente transformada por el impacto de prácticas policiales debidamente documentadas y que aparentan haber tenido éxito en otros países. Ello tiene impacto sobre el diseño de los servicios policiales, y constituye un incentivo para la constante innovación de los programas o proyectos en ejecución.

El vuelco hacia la descentralización de los servicios policiales y la atención al cliente ha puesto en el centro del accionar policial la atención a los niveles de temor de la población. La Asociación de Jefes de Policía y la Unidad de Estándares Policiales del Ministerio del Interior del Reino Unido han promovido el concepto de ‘aseguramiento a través de la acción policial’ (*reassurance policing*) que busca que policías y auxiliares de la policía trabajen con el público a nivel de vecindarios, identificando señales de tipo físico o social que inducen importantes niveles de inseguridad subjetiva.⁸

⁶ Mary Seneviratne, “Policing the police in the United Kingdom”, *Policing & Society* 2004 14 (4):329-347.

⁷ Una excelente sistematización de diversos mecanismos de supervisión en la experiencia internacional, se encuentra en Robert Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, Ciudad de México, CIDE e INSYDE, 2005.

⁸ Nigel Fielding & Martin Innes, “Reassurance policing, community policing and measuring police performance”, *Policing & Society* 2006 16(2):127- 145.

El impacto de los experimentos realizados respecto de “puntos calientes” (*hot spots*) y el impacto del patrullaje policial intermitente y no predecible, han impulsado a diversas policías a modificar los criterios utilizados para desplegar a su personal en el territorio y los tiempos de permanencia en aquellos sitios que presentan mayores niveles de delincuencia. Investigaciones relativamente recientes han puesto en duda que las detenciones tengan siempre un efecto sobre los niveles delictuales. Asimismo, han puesto en evidencia que el uso de estrategias de resolución de problemas puede incidir positivamente en la prevención de ciertos hechos delictuales.⁹ Esta metodología de acción, trasladada desde el campo de la salud pública, permite orientar el accionar policial hacia el control de factores de riesgo.¹⁰

Los cambios que hemos descrito plantean, por cierto, la pregunta respecto de si las policías de la región están en condiciones de avanzar en la dirección descrita. Parte de la respuesta puede encontrarse en la descripción de algunos rasgos centrales de la policía en América Latina.

3. LA POLICÍA EN AMÉRICA LATINA

La arquitectura actual y los valores prevaecientes en las policías latinoamericanas deben mucho a los regímenes autoritarios civiles o militares que dominaron la región desde fines de 1960 hasta la década de los ochenta. Las excepciones a esa situación se concentran en Costa Rica, Venezuela y posiblemente Colombia, donde persistió un régimen civil y democrático, aunque con alta prevalencia de violencia política y del crimen organizado. Por ejemplo, durante ese período las policías estatales brasileñas pasaron a depender de las autoridades militares y ello sólo cambió con la transición a un régimen civil democrático en 1985.¹¹ Aún hoy, de acuerdo con lo establecido por el artículo 144 de la Constitución Federal, las policías militares de cada Estado constituyen una fuerza ‘auxiliar y reserva del ejército’.

Este aspecto histórico tiene peso hasta el día de hoy, y si bien en muchos países se han producido reformas legales y culturales importantes al

⁹ Herman Goldstein, “Improving policing: A problem-oriented approach”, *Crime and Delinquency* 1979 25 : 236-258.

¹⁰ Lawrence W. Sherman, “The police”, en James Q. Wilson y Joan Petersilia, *Crime, San Francisco*, Institute for Contemporary Studies, 1995, 327-348.

¹¹ Saima Hussain, “Na guerra, que morre nao é inocente” Human Rights implementation, policing, and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil, Ph.D. dissertation, Netherlands School of Human Rights Research, Utrecht University, 2007, p. 53.

interior de las policías, en otros subsisten aspectos institucionales y de la subcultura interna que dificultan el cambio. Entre ellos, la existencia de jerarquías de grados excesivamente rígidas y diferenciadas que afectan las relaciones al interior del cuerpo policial y que también debilitan la calidad del servicio otorgado al público por el personal en la calle.

Un panorama preciso de la realidad policial latinoamericana debe considerar que más allá de rasgos similares, existen también muy diferentes realidades institucionales y sociales. Con el objeto de establecer tanto aspectos comunes como diferentes, y la manera como los mismos inciden en la disposición al cambio policial democrático, a continuación referiremos al modelo de organización policial que predomina en la región, a la estructura interna y a la formación policial, a la cooperación y coordinación entre las diversas policías existentes en países que cuentan con pluralidad de policías dependientes de diversos niveles de la administración, y a los niveles de apoyo ciudadano que reciben las policías.

3.1. El modelo de organización policial

La organización y actuación policiales están reguladas en los estados latinoamericanos por medio de las leyes orgánicas de la policía. En todos los países latinoamericanos se reconoce la existencia de alguna fuerza policial de carácter civil. De hecho, a partir de los años 90 se han realizado esfuerzos en diversos países para desmilitarizar a la policía. Sin embargo, en Colombia y Chile las policías dependen del Ministerio de Defensa; en cada Estado de Brasil existe una policía preventiva de marcado carácter militar; en Perú la policía mantiene formas de organización y grados jerárquicos equivalentes a los militares; y la mayor parte de las policías estatales de Venezuela se educa bajo la doctrina y el mando militar.¹²

Por otra parte, como ya se dijo, la policía constituyó un actor importante bajo los regímenes de fuerza y militares que imperaron en la región durante las últimas décadas del siglo XX. De allí que, con independencia de su carácter militar o civil, la mayor parte de las mismas se vieron influidas por esa experiencia. Aún en el caso de América Central, donde se crearon durante los años 90 nuevas policías civiles, un número importante de los miembros de las nuevas instituciones provenían de la

¹² Ezequiel Malarino, “Un resumen comparativo”, en Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomber y Richard Vogler, *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Max-Planck y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, 583-587.

policía anterior. Ello incide, sin duda, en que los avances hacia la desmilitarización y supervisión externa de la policía encuentren frecuentes resistencias ideológicas de parte del personal policial.

Cabe indicar que a pesar de que en teoría en años recientes se ha producido una creciente separación entre funciones militares y civiles, existen variadas e importantes excepciones a esa regla. En Colombia, la policía ha venido asumiendo un rol cada vez mayor en los planes estratégicos de seguridad nacional, en relación con la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. El papel de la policía se supedita a la estrategia contra la insurgencia, destinada a consolidar el control del Estado sobre importantes porciones del territorio nacional.¹³ Ello produce confusión al interior de la policía. Una comisión de expertos nombrada por el Presidente recomendó en 2003 darle 'identidad policial' a los programas de formación. Sin embargo, dado el rol que la policía desempeña en las zonas en conflicto con la guerrilla, los directivos institucionales enfrentan la disyuntiva de formar a esos policías que cumplen funciones militares, o a aquellos que se desempeñarán en funciones propias de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades del país.¹⁴

Por otra parte, la percepción de ineficiencia policial para enfrentar los niveles extremos de violencia alcanzados en determinados países, ha llevado a un creciente involucramiento de militares en funciones policiales. En México un fuerte número de policías militares cumple funciones de policía civil.¹⁵ En Guatemala los militares realizan patrullajes conjuntos con la policía. A su vez, en Brasil se ha producido la intervención de militares en Río de Janeiro a fin de enfrentar las olas de violencia que afectan a la ciudad. Estas intervenciones pueden responder a las debilidades de la policía. En los hechos, sin embargo, no contribuyen a fortalecer la opción por modernizar y reformar a la policía.

3.2. Estructura interna y formación policial

La organización interna de aquellas policías de carácter militar tiende a ser similar en la región. Los aspirantes a oficiales ingresan a escuelas

¹³ María Victoria Llorente, "Desmilitarización en tiempos de guerra" presentado a la Conferencia Redes 2003, organizada por el Center for Hemispheric Defense Studies, Santiago, 28 al 30 de octubre, 2003.

¹⁴ Pablo Casas Dupuy, "Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana", en Pablo Casas Dupuy, Angela Rivas Gamboa, Paola González Cepero y Hugo Acero Velásquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005, 64.

¹⁵ Ezequiel Malarino, *Op. Cit.*, p. 586.

especiales donde se les entrena para constituirse en integrantes plenos de la corporación policial y a comandar y dirigir a suboficiales y soldados. La relación entre oficiales y subordinados tiende a seguir el modelo militar en el cual se basan y son muy jerárquicas. La observación realizada en diversos países indica que en los hechos los niveles de rigidez de la relación son diferentes aún en países que cuentan con policías militares. Ello puede deberse a elementos de la cultura interna, o a la percepción de cercanía o distancia prevaleciente respecto de clases sociales distintas.

La formación de soldados o personal raso y de suboficiales que patrullan los espacios públicos es en general de corta duración. De acuerdo con los países y la necesidad de formar rápidamente nuevos policías, esta formación puede durar entre cuatro y nueve meses. En contraste, la formación de oficiales tiende a ser excesivamente larga (cuatro años en Chile y cinco, incluyendo la práctica, en Perú), en lo que incide el interés de las policías y de sus integrantes por homologar los estudios policiales a los de carácter universitario.

El personal de suboficiales reclutado en los años ochenta y noventa en diversos países de la región frecuentemente carecía de una licencia secundaria, por lo que no cuenta muchas veces con las destrezas requeridas para participar activamente en programas policiales de tipo innovador. Existen estudios que demuestran que ese personal que patrulla las calles tiene una imagen marcada respecto de las características que tienen los sospechosos que podrían ser peligrosos.¹⁶ Ello debilita su convicción de que el mejoramiento de las relaciones con la comunidad pueda contribuir a una estrategia de reducción del delito. La formación policial tiende a ser excesivamente teórica, con énfasis predominante en aspectos legales, lo que es complementado por formación física y adiestramiento militar.

No se puede generalizar, ya que la situación de los diversos países es diferente, pero muchos de ellos se ven afectados por deficiencias bastante serias: los problemas encontrados van desde la inexistencia de criterios objetivos para realizar la selección de nuevos reclutas, o para determinar quienes asistirán a cursos de especialización, a mallas curriculares excesivamente teóricas, a un plantel docente compuesto mayoritariamente por ex policías que carecen de vocación docente, y que se rehusa a proponer ejercicios prácticos a los alumnos a fin de que éstos apliquen los conocimientos aprendidos.

¹⁶ Silvia Ramos y Barbara Musumeci, "Elemento sospeito. Abordagen policial e discriminacao na cidade do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro, Civilizacao Brasileira y CESEC, 2005.

Estudios respecto de las percepciones de los propios policías de menor graduación dan cuenta de que sus condiciones salariales y de trabajo son muy precarias, lo que agrega un elemento explicativo adicional a su falta de entusiasmo por prácticas policiales más innovadoras.

3.3. Cooperación y coordinación entre policías dependientes de diversos niveles administrativos

En América Latina existen países que cuentan con una policía única y dependiente del gobierno central, como es el caso de Perú, Guatemala y El Salvador, entre otros; sistemas de policía plurales y centralizados como ocurre en Chile, donde existen dos policías nacionales dependientes del Ejecutivo y otros sistemas con grados variables de descentralización. Los países federales como Brasil y Argentina cuentan con al menos una policía por Estado o provincia, mientras que México y Venezuela se caracterizan por tener un sistema con elevados niveles de fragmentación. La policía mexicana, por ejemplo, está organizada bajo dependencia federal, estatal (31 estados y el Distrito Federal), y municipal (son 2430 municipios). Por mandato constitucional cada uno de estos niveles cuenta con la función de seguridad pública.¹⁷ Todos pueden eventualmente crear policías. La función de policía preventiva existe en el nivel federal, estatal y municipal, mientras que la función investigativa de delitos sólo se lleva a cabo por la policía judicial en el nivel federal y estadual.

Los países con una pluralidad de fuerzas policiales dependientes de diversos niveles administrativos enfrentan un serio problema de coordinación, producto muchas veces de la falta de normas específicas que establezcan obligaciones de cooperación entre ellas y de su profunda heterogeneidad, lo que limita el interés por compartir información. En el caso mexicano, en 1994 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, encabezado por el Secretario de Seguridad Pública Federal. De él depende la Academia Nacional de Seguridad Pública, que tenía a su cargo la evaluación y certificación de los policías. La información respecto del resultado de dicho proceso es muy escasa y no resulta posible establecer qué efecto positivo ha tenido respecto de la calidad del accionar policial.¹⁸

En países federales como Brasil, Argentina, y México, la calidad de las diversas policías es extremadamente heterogénea. Un análisis reciente sobre la reforma policial en Brasil plantea que, por ejemplo, el nivel

¹⁷ Ernesto López Portillo, "El caso México", en Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomber y Richard Vogler, *op. cit.*, p. 398.

¹⁸ Ernesto López Portillo, 402.

educacional de los policías es muy diverso entre las diversas fuerzas estatales de Brasil. El número de horas de estudio requeridas para los aspirantes policiales también es bastante diferente. Mientras que los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Bahía deben tomar 6,105 horas de cursos, los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Río Grande Norte deben tomar sólo 3,000 horas de cursos para finalizar sus estudios.¹⁹ Las diferencias de salario entre las policías estatales son también considerables. São Paulo, el Estado con el costo de vida más alto de la Unión, paga un salario relativamente bajo a sus policías.²⁰

La realidad descrita indica que en muchos países latinoamericanos persisten policías estructuradas en torno a funciones y no a servicios. Las policías investigativas se diferencian de las que tienen funciones preventivas y en el caso de México dependen de niveles administrativos de gobierno diferentes. Por otra parte, allí donde existe una pluralidad de policías dependientes de diversos niveles administrativos se constata gran heterogeneidad en la calidad profesional de las policías y en su nivel de probidad. En consecuencia, las posibilidades de coordinación y de colaboración entre el nivel federal, estadual y local se ven seriamente dañadas.

3.4. Percepciones públicas respecto de la policía

En el conjunto de la región la opinión pública demuestra escasa confianza en la policía, con excepción probablemente de las dos policías chilenas, así como las de Colombia y Nicaragua. Esta desconfianza se extiende también al sistema de justicia. El Latinobarómetro, una encuesta que se realiza en 18 países de América Latina, reveló en 2003 que 62% de la población expresaba confianza en la Iglesia Católica, 29% en la policía y 20% en la justicia.

En contraste con la información anterior, una encuesta nacional de victimización realizada en Chile en 2003 indica que Carabineros, la policía preventiva, es la tercera en el aprecio de los encuestados en cuanto a su desempeño en el tema de la seguridad ciudadana, precedida por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Carabineros es seguido de la Policía de Investigaciones. Es cierto

¹⁹ Claudio C. Beato, Karina Rabelo y Almir De Oliveira Júnior, "Reforma Policial no Brasil," mimeo, 2005.

²⁰ *Ibid.*

que las cifras son sólo medianamente positivas, pero son extremadamente mejores que las que se refieren a instituciones de carácter político.²¹

La confianza en la policía depende de la percepción de que sus miembros actúan con probidad y no en provecho personal. Una encuesta sobre percepciones respecto de Carabineros, realizada también en 2003, pregunta si el entrevistado ha sido víctima o testigo en los últimos doce meses de la acción de un carabinero que use sus funciones con fines personales. El 88% de los encuestados contesta que no ha sido víctima ni testigo de un hecho así; 6% que ha sido testigo y 2% que ha sido víctima. Los niveles comparativamente más bajos de corrupción policial, en relación con otros países latinoamericanos, se comprueban en la encuesta nacional de victimización ya citada. El 1,2% de los encuestados sostienen que a ellos o algún miembro de su hogar un funcionario público les pidió o exigió el pago de un soborno. En el 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el caso del estudio realizado en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2003 el 5,7% de los encuestados dijeron que habían recibido peticiones de soborno en los últimos doce meses. En el 72,2% de los casos el funcionario respectivo era un policía.

Las percepciones públicas respecto de la policía han mejorado también en Colombia. A fines de 2002, 57% de los colombianos expresaban confianza en la policía, mientras que sólo 21% expresaba confianza en la institución diez años antes.²² Una encuesta más reciente realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, en diciembre de 2006, determinó que el 18% de los encuestados entró en contacto con la Policía durante los seis meses previos, básicamente para denunciar un delito. El 48% de los encuestados calificó favorablemente el servicio recibido y el 31% lo calificó como regular.

A continuación nos referiremos a algunos cambios importantes que se han producido en muchas de las policías de América Latina durante las últimas dos décadas.

²¹ Hugo Frühling, "Police Legitimacy in Chile". En *Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives*. Tom R. Tyler editor. New York, Russell Sage Foundation, 2007, p.115- 145.

²² María Victoria Llorente, ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia", en Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Tucumán, Siglo XXI editores, 211.

4. TIPOS DE REFORMAS POLICIALES EN EJECUCIÓN Y OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN

4.1. Desmilitarización de la policía

Durante los años 90, y con el proceso de transición a la democracia, se produjo una serie de iniciativas dirigidas a crear policías civiles autónomas de las Fuerzas Armadas; es el caso de la creación de nuevas policías en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. En el caso de El Salvador se integraron a la nueva policía combatientes de ambos bandos del conflicto armado que había sacudido al país. Para asegurar una investigación independiente de las infracciones legales cometidas por policías se estableció la Inspectoría General de la Policía, dependiente del Viceministro de Seguridad Pública y no del mando policial. Adicionalmente, la Academia de la Policía fue separada de la policía para asegurar independencia académica y una mirada civil a la formación policial. En 2001, la ley reguladora de la Policía fue modificada ante el incremento de los delitos violentos, y el Inspector General fue ubicado bajo la dependencia del Director de la Policía. Posteriormente, un oficial policial fue nombrado para dirigir la Academia de Policía. Con ello, los esfuerzos para independizarla de la policía se debilitaron.

Los casos de Guatemala, Honduras y Panamá han sido menos exitosos que el salvadoreño en términos de alcanzar desarrollos efectivos de accionar policial democrático. En particular, el caso guatemalteco demuestra muy escasos avances en ese sentido. A comienzos del 2007 pareció quedar claro que la policía guatemalteca se encontraba fuertemente penetrada por el crimen organizado.²³ La policía en los tres países mencionados confronta problemas de corrupción, acusaciones de abuso policial en el pasado reciente y su equipamiento no es el adecuado. Sin embargo, es necesario indicar que se trata de instituciones que en promedio tienen menos de veinte años de existencia, por lo que tienen un largo camino que recorrer en términos de su fortalecimiento institucional.

Intentos por avanzar hacia policías más civiles se perciben en muchos otros países. Frecuentemente ello ocurre como consecuencia de hechos que provocan escándalos nacionales y que reflejan altos niveles de abuso policial. Con el objeto de disminuir los niveles de militarización de la policía de República Dominicana, su ley reguladora fue modificada

²³ Policías pertenecientes a la unidad investigadora del crimen organizado asesinaron a cuatro diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano, en apariencia como consecuencia de órdenes recibidas de carteles de droga. Posteriormente fueron asesinados en la cárcel.

con el objeto de impedir que oficiales de las Fuerzas Armadas pudieran integrarse o hacer carrera en la policía. Otro ejemplo es el de Mendoza, Argentina, donde la policía había sido acusada de violaciones a los derechos humanos. Un acuerdo político transversal en el Congreso provincial permitió la aprobación de nueva legislación reguladora del sistema de seguridad pública de la provincia y de la Policía de la provincia en 1999.

Las nuevas normas subordinaron la policía al Ministerio de Seguridad y Justicia, al mismo tiempo que la descentralizaron, estableciendo policías distritales y una Inspección General de Seguridad a cargo de la investigación de denuncias contra la policía. La Inspección se encuentra establecida en el Ministerio y su personal de dirección es civil y proviene de los partidos políticos representativos de la provincia. También se creó la Universidad Instituto de Seguridad Pública como institución civil encargada de formar a los policías e independiente totalmente de la Policía. Los cambios puestos en práctica han tenido efecto positivo respecto de la vigencia de los derechos humanos en la provincia, pero no parecen haber traído consigo una mayor eficiencia policial para reducir el crimen.

Los esfuerzos por transformar el carácter militar de algunas policías, en particular en América Central, han significado la creación de instituciones más cercanas al ideal democrático que las anteriores, subordinadas a las Fuerzas Armadas o que recreaban sus valores y organización. En algunos casos esos esfuerzos no se han llevado a sus últimas consecuencias y en otros han sido parcialmente postergados para enfrentar los altos niveles de criminalidad.

4.2. El fortalecimiento de los mecanismos de supervisión

Como ya se ha indicado, en algunos países de América Latina se han creado nuevos mecanismos de supervisión de la conducta policial, como un medio para asegurar una investigación independiente de las denuncias dirigidas contra policías. Entre los ejemplos mencionados se ha aludido a la Policía de Mendoza, Argentina, y a la de El Salvador, donde se creó una Inspectoría General a cargo de auditar el conjunto del sistema de control existente en la Policía.

Las reformas que se han puesto en práctica con el objeto de reformar la investigación administrativa de denuncias del público, buscan un mejor control sobre la mala conducta policial. Algunos de los problemas más comunes de los sistemas disciplinarios vigentes son: tienden a focalizarse en quiebres a la disciplina del cuerpo policial más que en incidentes en que los policías cometen abusos; el procedimiento legal

administrativo resulta especialmente complejo y en muchas ocasiones ha terminado con policías despedidos que reasumen sus cargos por decisión judicial; en general el control de la conducta policial se realiza a través de medidas punitivas y no de acciones preventivas y sistémicas que incidan en el conjunto de los procesos policiales, lo que en ocasiones no resulta suficientemente eficiente. Finalmente, el proceso administrativo carece en ocasiones de la debida publicidad y, en muchos casos, no respeta el derecho al debido proceso legal. En muchos países de la región las unidades a cargo de la investigación de faltas cometidas por policías están situadas sólo en la ciudad capital y no son realmente accesibles ni ofrecen condiciones de seguridad a los ciudadanos que deseen denunciar un hecho que los afecta.²⁴

Esas características se traducen en serias dificultades para el funcionamiento adecuado del sistema disciplinario y para conocer si los incidentes de mala conducta policial están disminuyendo o, por el contrario, aumentando.

Como respuesta a esta situación, ha habido esfuerzos de la autoridad civil por crear mecanismos de supervisión externos a la Policía. Es el caso de Colombia, donde se crea un mecanismo de supervisión externo a la Policía que encuentra resistencia a su interior y que finalmente es modificado o derogado. Mediante Decreto 2584 de 1993 se modificó el reglamento de disciplina de la Policía, creando la función del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, basado en un estudio de modelos internacionales de supervisión externa del sistema de control interno de la conducta policial. Su función consistía en recibir y tramitar quejas de la ciudadanía, analizar el comportamiento agregado de dichas quejas y supervisar las investigaciones penales que afectaban a miembros de la Policía.²⁵ El Comisionado sería designado por el Presidente de la República. A partir de 1995, el Director General de la Policía pasó a utilizar facultades discrecionales otorgadas por ley a fin de despedir a los más

²⁴ En lo referente a cambios realizados en el sistema disciplinario de la Policía Nacional de Perú, ver Carlos Basombrío y Fernando Rospigliosi, *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006, 220-233. Para un estudio respecto del funcionamiento del sistema disciplinario en dos provincias y la capital argentina, a fines de los años 90, ver Gustavo Palmieri, Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas, "Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fe y la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En Hugo Frühling y Azun Candina, *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 177- 220.

²⁵ Pablo Casas Dupuy, *op. Cit.*, 17-19.

de 7,000 funcionarios policiales. Ello contribuyó a debilitar la institución del Comisionado, cuyo despacho era visto como una competencia para el ejercicio de dichas facultades. La figura del Comisionado provocaba malestar en la Policía que entendía que los policías debían ser investigados por otros policías.²⁶

Años después, frente a nuevos escándalos de corrupción policial, una Misión de Expertos designada por el Gobierno propuso la reestructuración de la Inspección General de la Policía, para que asumiera la totalidad del control disciplinario interno, a cargo de un General de la Policía nombrado directamente por el Presidente de la República. Esta propuesta fue considerada inaceptable por el mando policial ya que el nombramiento del Inspector General por parte del Presidente de la República ponía en riesgo la autoridad del Director General de la Policía.²⁷

Las dificultades que enfrentan los sistemas disciplinarios de las policías de América Latina ha llevado a purgas colectivas de policías, acusados o al menos sospechosos de faltas a la ética policial. Esos procedimientos logran que la Policía se libere de funcionarios muchas veces problemáticos, pero demuestran que los procedimientos normales de control son totalmente inoperantes y que no logran moldear la conducta del policía en concordancia con valores democráticos. Asimismo, son percibidos por el conjunto de los policías como una violación a su derecho al debido proceso legal, lo que termina por robustecer la oposición a las reformas en curso.

4.3. Mejoramiento de la gerencia policial

Muchos países de la región han introducido nuevas capacidades gerenciales destinadas a mejorar la gestión policial. La Policía Militar de Minas Gerais ha evolucionado desde mecanismos tradicionales destinados a supervisar la gestión policial hacia el uso de mecanismos que buscan medir el cumplimiento de metas específicas. Con ese fin, la Policía introdujo en el año 2005 metas e indicadores destinados a medir progreso en tres áreas específicas: capacidad táctica, capacidad técnica y calidad del servicio brindado al público.²⁸

²⁶ *Ibid.*, 38 – 40.

²⁷ *Ibid.*, 58.

²⁸ Renato Vieira de Souza and Gilberto Protásio dos Reis, "O controle da policia no Brasil: Uma introducao ao controle científico da policia", mimeo, presentado a la Conferencia Internacional Police Accountability in Times of Political Change, organizada por ALTUS, La Haya, 2005.

En Río de Janeiro el gobernador Antonio Garotinho impulsó en 1999 un nuevo modelo de estación de policía, dirigido a aumentar la productividad y la calidad de servicio otorgado al público por parte de la policía civil. El programa contemplaba cambios en la estructura física de las estaciones, en la distribución del trabajo entre los detectives, impulsaba cambios de actitud y comportamiento entre los policías, y mayor y mejor supervisión a los policías.²⁹ Evaluaciones realizadas del programa remarcan que tiene gran potencial para mejorar la calidad de la acción policial y el tratamiento de los sospechosos. Sin embargo, no ha sido incorporado a todas las estaciones de la Policía Civil de Río de Janeiro. Ello se debe, en parte, a la oposición interna de los propios policías, que reciben un bajo salario y no se encuentran muy motivados a cambiar. A lo anterior se agrega su creencia de que este tipo de iniciativas no van a durar más allá del gobierno en funciones.³⁰

En el terreno operativo también se han producido algunos cambios favorables. Estudios preliminares asignan a la modernización policial la principal razón que explica que la tasa de homicidios del Estado de Sao Paulo haya bajado en el año 2006 a menos de la mitad de la registrada en 1999; esto es, que haya pasado de 35,7 homicidios por cien mil habitantes a 15,1. Dichos análisis indican que un esfuerzo tecnológico importante se ha realizado en el caso de ambas policías estaduais y que ello ha mejorado de manera sustantiva la calidad de la información que utilizan en sus operaciones. Una red de comunicación fue establecida entre la Policía Civil y la Militar, que previamente no compartían información.

Los delitos denunciados por ambas policías se ingresaron a un sistema geográfico de información, lo que posibilitó que unidades policiales saturaran las áreas controladas por los traficantes de drogas. Se estableció una base de datos con fotografías de 300.000 delincuentes. Se establecieron centrales telefónicas para recibir denuncias ciudadanas y se inauguró un sitio *web* para recoger información sobre robos de vehículos, documentos y celulares.³¹ A esos cambios se agregó la organización de una unidad policial especial, a cargo de resolver homicidios especialmente complejos.

²⁹ Saima Hussain, *op.cit.* 148-178.

³⁰ *Ibid.*, 171-178.

³¹ Ted Goertzel y Túlio Kahn, "Brazil: The unsung story of Sao Paulo's dramatic murder rate drop" in Brazil- Brazil Magazine www.brazzil-com/index2.php?option=com_content&do_pdf.

4.4. Fortalecimiento de las relaciones entre policía y comunidad

Con el objeto de aumentar la legitimidad de la policía, una diversidad de países ha dado inicio a programas de policía comunitaria o policía de proximidad. En el 2004 el BID produjo una evaluación de dichos programas, con especial consideración del impacto que habrían tenido en la propia institución policial. Los autores focalizaron sus estudios en los casos de São Paulo (Brasil), Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia) y Belo Horizonte (Brasil). El proyecto que llevaba un tiempo más largo de ejecución era el de Sao Paulo.³²

Existe evidencia de que estos programas concitan el apoyo de la población y que logran solucionar problemas de seguridad que la afectan. Sin embargo, existe escasa evidencia que permita indicar que por sí mismos logran transformar a las policías como instituciones.

Como se ve, los cambios experimentados por la policía en América Latina en los últimos años son importantes. Sin embargo, no se han incorporado sino a algunas policías de la región. Por otra parte, han enfrentado resistencias en otros países, dando lugar a la frustración de las esperanzas puestas en ellos de manera inicial. ¿Cuáles son los caminos que pueden conducir a cambios sostenidos y profundos en las policías? En la siguiente sección nos referimos a algunas propuestas de cambio que buscan definir aquellos aspectos que parecen prioritarios.

5. PROPUESTAS DE REFORMA

En esta sección discutimos algunas propuestas de reforma dirigidas a incentivar un modelo democrático de policía y a la vez innovador en las tareas que la policía realiza para asegurar mejores condiciones de seguridad a los ciudadanos. Pensamos que el cambio policial constituye un camino compuesto de cambios incrementales y que involucran al conjunto de la actividad policíaca. Un programa por sí solo o reformas en una sola área de acción no son suficientes.

³² Hugo Frühling, "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

5.1. Asegurar la supervisión gubernamental y la independencia operativa de la policía

En casi todos los países de la región la policía depende del Ejecutivo, correspondiente a diferentes niveles administrativos: de un ministerio del gobierno central, de una secretaría del gobierno estadual, o del alcalde. El gobierno respectivo es responsable de la mantención del orden y la seguridad pública, para lo cual es esencial que asuma la responsabilidad de que la policía funcione adecuadamente y de acuerdo con valores democráticos. Sin embargo, la actividad policial siempre involucra opciones que rara vez están prescritas en la ley y que tienen contenido valórico o político. Es esencial que la policía actúe de manera imparcial y guiada tanto por la ley como por la necesidad de responder a las demandas de la ciudadanía.

En la perspectiva democrática ello requiere que la policía posea un importante grado de autonomía profesional, libre de interferencia política para el cumplimiento de su función.³³ A nuestro juicio ello quiere decir que la policía no debe recibir instrucciones de tipo político para su actuación y que debe contar con el debido respeto de las autoridades en cuanto a su profesionalismo y al mérito profesional de sus oficiales. Naturalmente, los respectivos mandos policiales debieran responder con posterioridad a su actuación ante las autoridades de gobierno. Se trata de lograr un balance adecuado entre supervisión política y autonomía operativa.

Tres parecen ser los principales males que a este respecto afectan al gobierno de la policía: el primero, la inexistencia en muchos países de instrumentos y conocimientos que permitan supervisar de manera adecuada a la policía. Un segundo mal frecuente, que es posible percibir en la región, es que la ausencia de una supervisión técnica y respetuosa del desarrollo profesional de la Policía es reemplazada por constantes intervenciones políticas carentes de una dirección estratégica y de la información necesaria. Esta intervención se expresa en ocasiones en interferencia operativa y en la escasa relevancia otorgada a la carrera profesional de los policías, la que depende de decisiones gubernamentales, lo que a mediano plazo debilita los liderazgos internos en la Policía, produce desprofesionalización y escasa efectividad operativa.

En el sentido contrario a la excesiva interferencia política, existen algunas policías de la región cuyos niveles de autonomía muy altos se encuentran protegidas por su ley orgánica. Esta autonomía se expresa

³³ Anneke Osse, *Understanding policing. A resource for human rights activists*, Netherland, Amnesty International, 2006.

en que el Director de la policía decide, sin necesidad de consulta, las materias que son cruciales para el desarrollo institucional: la malla curricular de oficiales y agentes policiales, el despliegue policial, los planes y programas de desarrollo y los valores que presiden el accionar de la institución. Una autonomía excesiva de la Policía puede romper el necesario y prudente equilibrio entre supervisión gubernamental y autonomía operativa, que constituye un punto de partida para el desarrollo democrático de la Policía. A nuestro juicio, esto es clave para el cambio democrático en la policía.

5.2. Diversificar y fortalecer los procedimientos de supervisión respecto de la policía

Dos son los principios básicos que debieran presidir el debate en materia de procedimientos de supervisión adecuados. El primero, que no puede haber avance hacia una policía democrática sin la presencia de procedimientos de supervisión eficientes y que a la vez resulten confiables para el público. El segundo, que esos procedimientos deben ser diseñados de acuerdo con las necesidades propias de cada fuerza policial, sin pensar necesariamente en trasplantar instituciones que pueden funcionar en el marco de otras realidades y culturas jurídicas.

La construcción de una cultura de la supervisión basada en un ejercicio serio de la misma y, como contrapartida, de una cultura de la responsabilidad por parte de policías y de la policía como institución, constituye la columna vertebral del modelo democrático de policía. Para que se establezca debe facilitarse al máximo la presentación de quejas ciudadanas respecto de policías, lo que permitirá obtener información relacionada con conductas violatorias de la ética policial. Debe existir la posibilidad de realizar denuncias en lugares distintos a los cuarteles policiales para incentivar a los ciudadanos a realizarlas. Es necesario el establecimiento de un sistema de control interno de la mala conducta policial que sea eficiente.

Para ello se debe distinguir entre las faltas menores a la disciplina, que deben ser procesadas y manejadas por los mandos superiores del acusado de transgredirlas, y las faltas más graves, que deben ser investigadas por una unidad especializada y dar lugar a procedimientos administrativos donde el policía tiene derecho a asistencia legal y a un debido proceso. El sistema de investigación y el procesamiento deben encontrarse claramente estructurados en normas legales que permiten apelar, pero que no dejen absolutamente inútil el sistema, como ha ocurrido en Guatemala, donde los tribunales frecuentemente reinstalan en sus cargos a personas que la investigación administrativa respectiva considera culpables de faltas o delitos graves.

Lo ideal es que exista un sistema de auditoría de la calidad de las investigaciones realizadas por la Unidad de Asuntos Internos existente. Esta unidad se establecerá normalmente en la Inspectoría de la Policía. Las policías de la región son renuentes a que exista una investigación administrativa independiente de la propia institución respecto de presuntas infracciones administrativas cometidas por policías. Aún si esa desconfianza persistiera, debe establecerse un sistema completo de rendición de cuentas, por parte de la Unidad de Asuntos Internos y de la Inspectoría de la Policía, ante el Gobierno, el Congreso y la Defensoría de Derechos Humanos, si ésta existiera. Ello implica dar cuenta del número de casos ingresados durante un período de tiempo determinado, los resultados a los que se ha arribado, las razones por las cuales ciertas acusaciones se han descartado y las debilidades en las que han incurrido algunas de las investigaciones respectivas.

Por último, para que un sistema de control funcione adecuadamente debe derivar conclusiones del análisis estadístico de los casos que llegan a su conocimiento. El foco no puede ser únicamente los casos individuales investigados sino debe dirigirse a derivar conclusiones de éstos que permitan modificar procesos, definir nuevos procedimientos operativos y diseñar mecanismos de control más efectivos.

5.3. Construir un sistema policial

En los últimos años se han realizado esfuerzos en Venezuela, México y Brasil por establecer un sistema de seguridad pública a cargo de secretarías de seguridad federales que realizan convenios de colaboración con los estados. De esas secretarías dependen a su vez policías federales o de carácter nacional, como ocurre en Venezuela. En teoría, están claras las asignaciones de competencia en los ámbitos políticos territoriales nacional, estadual y municipal. En los hechos, sin embargo, la coordinación y cooperación de los diversos órganos policiales federales o nacionales con los estatales y municipales deja mucho que desear, por diversas razones que terminan por afectar fuertemente la eficiencia policial. En primer lugar, cabe hacer notar la debilidad de las estructuras federales del sistema público de seguridad. Las policías federales en México y Brasil son comparativamente pequeñas, los sistemas de información respecto de la realidad delictual y de las policías estatales y municipales a su alcance son limitados, y los instrumentos a su alcance para impulsar cambios en las policías estatales o municipales son escasos.³⁴

³⁴ Respecto de las falencias de la política de seguridad pública nacional en Brasil, ver Plan Nacional de Seguridad Pública, Instituto Ciudadanía, mimeo, 60-61.

La experiencia de Estados Unidos, que cuenta con un sistema policial altamente descentralizado y fragmentado, indica que los incentivos para la cooperación y colaboración entre los organismos del nivel federal, estadual y local provienen del desarrollo acelerado de capacidades técnicas y recursos en manos de las agencias federales, lo que se ve complementado por atribuciones de control sobre el crimen organizado que la legislación federal permite y que son más favorables que las existentes a nivel estadual. Las policías locales se benefician de esos factores cuando enfrentan manifestaciones del crimen organizado en su territorio.³⁵ Ello las predispone a colaborar con los organismos de seguridad federales. Por otra parte, un factor que ha posibilitado la cooperación de las policías federales con sus contrapartes estaduales y locales es la percepción, por parte de las primeras, que la mayor parte de las policías de Estados Unidos ha avanzado en su calidad profesional, que hacen esfuerzos importantes por controlar la corrupción en sus filas y por seleccionar con cuidado a los policías que participarán en tareas conjuntas con la policía federal.³⁶

En suma, el desafío actual en América Latina no radica en adaptar sin crítica las instituciones o modelos predominantes de policía en otros lugares del mundo. Se trata, más bien, de pensar en las adaptaciones que son necesarias para lograr que la institución policial pueda actuar en la dirección que se requiere para reducir los niveles de criminalidad y para aumentar la legitimidad policial ante la ciudadanía. Ello requerirá cambios profundos pero que probablemente se irán dando de manera incremental en aquellos países donde la policía es más sólida institucionalmente.

³⁵ William A. Geller y Norval Morris, "Relations between Federal and local police", en Michael Tonry y Norval Morris, editores, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press, 231-348.

³⁶ *Ibid.* 262-265.