

de la Paz a la Gobernabilidad



REFORMA POLICIAL Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

de la Paz a la Gobernabilidad

REFORMA POLICIAL Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Un informe de los relatores de
la Conferencia de noviembre del
2001, auspiciada por el Washington
Office on Latin America y el Johns
Hopkins Nitze School of Advanced
International Studies

ISBN 0-929513-50-9

© Washington Office on Latin America, octubre 2002

*Copias de esta publicación pueden ser obtenidas de WOLA por \$10.00 (U.S.)
cada una, más gastos de correo.*

Fotos por Jeremy Bigwood y Ryan Beiler

Agradecimientos

Este informe se basa en las actas de la conferencia “Reforma Policial y Comunidad Internacional: De los procesos de paz a la gobernabilidad democrática”, auspiciado por el Washington Office on Latin America (WOLA) y el Johns Hopkins Nitze School of Advanced International Studies (SAIS). La conferencia tuvo lugar en Washington DC, el 16 de noviembre del 2001. Ante todo deseamos agradecer a todos los que participaron en la reunión, en particular a los oradores que hicieron presentaciones. Sus nombres son citados a lo largo de este texto. La agenda de la conferencia y una lista de los oradores se encuentran en los anexos 1 y 2 respectivamente.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Tinker y al Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP)¹, cuyo apoyo financiero hizo posible tanto la conferencia como la elaboración de este informe. Además, quisiéramos agradecer a la Fundación Ford/Santiago, Chile, la Fundación Ford/México, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA), el Instituto Open Society y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, quienes apoyaron generosamente un proyecto de investigación comparativa y construcción de capacidades en Centroamérica, cuyos resultados fueron presentados en la conferencia por Rachel Neild, directora del Programa de Seguridad Pública de WOLA. Quisiéramos agradecer también a la Fundación William and Flora Hewlett por su apoyo al programa de reforma de la seguridad pública de WOLA.

Este informe fue preparado por Melissa Ziegler, asistente de proyectos en el Vera Institute of Justice, y Rachel Neild de WOLA. El informe está también disponible en español y agradecemos a Isaías Rojas por la traducción. Especiales agradecimientos a los integrantes del equipo de WOLA Rachel Farley y Jana Kurtz, y a los internos Erin Graham, César Aviles, Jenni Punchard y Karen Juckett por sus tremendos esfuerzos y eficiencia en la organización de la conferencia. También deseamos agradecer a Rachel Farley por editar el informe, a Gabrielle Kruks-Wisner por coordinar la producción del mismo, y a Jeremy Bigwood y Ryan Beiler por el uso de sus fotos.

¹ Las opiniones, los hallazgos y conclusiones o recomendaciones expresadas en esta publicación son responsabilidad del Washington Office on Latin América (WOLA) y/o de los oradores de la conferencia y no necesariamente reflejan el punto de vista del Instituto de la Paz de los Estados Unidos.

Índice

Introducción	1
Panel I: Enmarcando los Temas	7
Panel II: Lecciones de las Reformas Policiales en América Latina y Sudáfrica: una perspectiva de la sociedad civil	23
Orador principal Ministro del Interior del Perú, Fernando Rospigliosi	41
Panel III: Lecciones Aprendidas: perspectivas de las reformas policiales pos-conflicto	45
Panel IV: Perspectivas de los Donantes para el Desarrollo	61
Conclusiones	77
Anexo 1: Agenda de la Conferencia	85
Anexo 2: Lista de Oradores y Apuntes Biográficos	87
Publicaciones de WOLA sobre el Tema Polical	93

Introducción

De la paz a la gobernabilidad:

Reforma policial y comunidad internacional

Una conferencia organizada por el Washington Office for Latin America (WOLA) y la Johns Hopkins Nitze School of Advanced International Studies (SAIS)

La seguridad pública ha emergido como un componente central de las transiciones a la democracia desde dictaduras o guerras civiles a lo largo del mundo. Esfuerzos para crear fuerzas policiales profesionales, responsables y eficaces han sido o están siendo emprendidos en un amplio rango de países que van desde algunos de Europa del Este y Rusia, hasta Sudáfrica. En total, de las veintitrés operaciones de mantenimiento de paz iniciadas durante los años 90, diecisiete han incluido esfuerzos que buscaban construir instituciones policiales locales. Del mismo modo, a través de programas bilaterales, agencias donantes están apoyando esfuerzos para profesionalizar a la policía en varios países alrededor del mundo. En muchos de estos casos, los formuladores de política en el plano nacional y, en particular, los donantes internacionales, han dirigido su mirada hacia las reformas institucionales de gran escala que se desarrollan en Centroamérica y Haití en busca de lecciones y modelos para la reforma. La primera gran iniciativa de mantenimiento de la paz que se concentró en el tema de la reforma de la seguridad pública fue la de El Salvador, luego de los Acuerdos de Paz de 1992.

Habida cuenta del papel central jugado por las fuerzas de seguridad interna en la represión de la protesta civil, uno de los principales temas en las negociaciones orientadas a terminar con los conflictos fue cómo reestructurar y desmilitarizar la seguridad interna. En el contexto de las negociaciones, el foco estuvo puesto en la separación de las responsabilidades en materia de seguridad interna y externa de manera que se redefiniera el papel y la misión de los militares para que se concentrara en lo segundo y se estableciera el control civil sobre las fuerzas armadas. Al mismo tiempo se reconoció la necesidad de proporcionar garantías de seguridad para la desmovilización de los

excombatientes y opositores políticos en el periodo pos-conflicto. Estas reformas negociadas se diseñaron para corregir los defectos que se percibían en las entonces existentes fuerzas de seguridad pública, que eran controladas por militares, de tal modo que se pudiera

La reforma policial se convirtió en el eje de un esfuerzo para dismantelar las estructuras autoritarias y moverse desde un 'régimen policíaco' a una 'policía democrática.'

prevenir el retorno a una práctica de abusos masivos contra la población civil que caracterizó las guerras civiles en aquellos países.

La reforma policial se convirtió en el eje de un esfuerzo para dismantelar las estructuras autoritarias y moverse desde un “régimen policíaco” a una “policía democrática” (“democratic policing”²¹). Se consideró que

la creación de una policía democrática era fundamental para asegurar el clima de seguridad y estabilidad necesarias para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico. Una ayuda internacional masiva fue proporcionada para este propósito en países como El Salvador y Haití, y las agencias donantes internacionales jugaron un papel central en las reformas al proporcionar conocimiento especializado, entrenamiento y ayuda financiera a países que carecían de estos recursos.

WOLA ha monitoreado y analizado muy de cerca los esfuerzos de reforma policial en Centroamérica y Haití, publicando una serie de informes y ensayos sobre el tema (ver anexos). En 1994, WOLA convocó a una primera conferencia para hacer un análisis comparativo del apoyo internacional para los programas de reforma policial, y para establecer los estándares para el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos a través de tal apoyo. Las siguientes son algunas de las lecciones que identificamos entonces en nuestro examen de las reformas policiales pos-conflicto.

- Para garantizar la legitimidad de la nueva fuerza policial es vital la creación de un amplio proceso de depuración que asegure que quienes hayan perpetrado violaciones a los derechos humanos no entren o permanezcan en la nueva institución.

- ▶ Es muy difícil mejorar la capacidad para la investigación del crimen en instituciones que durante largo tiempo han estado bajo control de la inteligencia militar.
- ▶ Al inicio del proceso de reforma es muy importante crear mecanismos disciplinarios internos efectivos para detectar oportunamente los abusos y responsabilizar a la policía por sus actos, previniendo de esa manera la reaparición de las malas conductas en la nueva institución.
- ▶ Los donantes deberían considerar la provisión de ayuda para la construcción de capacidades en asuntos de seguridad en sectores civiles y gobiernos con el fin de facilitar tanto la formulación de políticas respecto del tema como el involucramiento de la sociedad civil con las reformas.
- ▶ A veces la ayuda internacional ha privilegiado la conveniencia de corto plazo en lugar de resultados de largo plazo de mayor calidad. Medidas como la incorporación en la nueva fuerza policial de personal proveniente de las viejas fuerzas de seguridad, el recorte de periodos de entrenamiento, y el apremio por la aptitud operacional antes de que la infraestructura y capacidad pueda ser construida, limitan con frecuencia la profundidad de las reformas y ponen en riesgo los problemas de más largo aliento.
- ▶ Una mejor coordinación y planeamiento entre los donantes es esencial para la eficiencia y efectividad de la reforma policial. Los esfuerzos en la reforma han sufrido debido a la confusión, los mensajes contradictorios, y la competencia entre los donantes.
- ▶ Se necesita una planificación concienzuda para secuenciar las reformas de manera que cada elemento sea emprendido por las agencias apropiadas y se reclute el personal adecuado.
- ▶ Finalmente, la reforma policial es un proceso de largo aliento que muy rara vez concluye, y menos se consolida, en los cinco años, o en los periodos aún más cortos que se establecen para que los Acuerdos de Paz sean implementados.

Las reformas no se concentraron (y en cierta medida no pudieron hacerlo) en las condiciones de seguridad que frecuentemente prevalecen en el periodo pos-conflicto. Entre las características

típicas de una situación de seguridad de ese tipo se puede mencionar las siguientes: una crisis económica con altos niveles de desempleo; la permanencia de una importante presencia de fuerzas militares y de seguridad interna con peso político significativo; y el temor de los integrantes de las fuerzas insurgentes que esperan su desmovilización respecto de su seguridad personal y sus perspectivas económicas. En Centroamérica y Haití, las malas condiciones económicas y la abundante disponibilidad de armas y de gente que sabe cómo usarlas han contribuido a un incremento masivo en los índices de criminalidad y violencia social. Estas condiciones presentan desafíos inmensos para una reforma exitosa de los mecanismos de seguridad interna. La desenfrenada y creciente criminalidad amenaza con sobrepasar la capacidad de las nascentes fuerzas policiales civiles, genera apoyo del público para los elementos de línea dura que se resisten a la reforma, y alimenta demandas amplias del público para que se tomen medidas cada vez más duras contra la criminalidad. La paradoja en las reformas policiales pos-conflicto es que estos escenarios ofrecen, por un lado, inmejorables oportunidades para reconceptualizar y remodelar las instituciones y doctrinas policiales y, por otro, ambientes profundamente hostiles para la implementación de los planes ambiciosos de la reforma.

Los donantes internacionales juegan un papel central en estas reformas policiales, proporcionando conocimiento especializado y recursos a los países que carecen de ellos. En el corto plazo, la comunidad internacional también tiene una tremenda influencia sobre los procesos de reforma, en la medida en que la disponibilidad de grandes cantidades de ayuda les permite tener una capacidad de influencia directa en algunos temas en discusión, en las ocasiones en que ellos mantienen una posición unificada respecto de dichos temas. Sin embargo, esa capacidad de influencia se debilita apenas las misiones de mantenimiento de la paz se terminan, se reduce el monto de ayuda, y cuando se incrementan las tasas de criminalidad. A pesar de la gran reducción en el total de la asistencia policial, un grupo de agencias, entre las que se cuentan a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el Programa Internacional de Asistencia para el Entrenamiento en Investigación Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (ICITAP), el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), el gobierno español y las agencias de desarrollo de Suecia y Dinamarca, continúan

apoyando la reforma policial en Centroamérica con asistencia a la policía, los gobiernos y sectores de la sociedad civil. Al igual que WOLA, estas agencias están preocupadas en evitar que se pierdan los logros obtenidos en la reforma policial en la región, y están trabajando para apoyar los esfuerzos que buscan prevenir la criminalidad y establecer el orden público en marco del respeto a los derechos humanos y los principios democráticos.

Desde hace algunos años, las encuestas han venido mostrando que la criminalidad está entre las mayores preocupaciones, o es la mayor preocupación, de los ciudadanos en los países de América Latina. Los crecientes índices de criminalidad han conducido a una mayor atención nacional e internacional sobre los costos que el crimen y la violencia social tienen para el desarrollo de los países así como para la seguridad de las personas. La prominencia de estos temas está trayendo un nuevo conjunto de actores internacionales a la arena de la reforma de la seguridad pública. El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado varios préstamos para iniciativas de prevención del crimen y el mejoramiento de la seguridad pública y ha diseñado lineamientos de política para préstamos en esta área y los ha revisado conjuntamente con organizaciones de derechos humanos, entre ellos WOLA. La Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo (CIDA) está apoyando iniciativas de la sociedad civil en Brasil y Argentina. El Banco Mundial auspició recientemente la conferencia “Crimen y violencia; causas y respuestas políticas” en Bogotá, Colombia. Los temas de la reforma de la seguridad pública son nuevos para las agencias de desarrollo y estas organizaciones están preocupadas respecto de las implicaciones para los derechos humanos de la asistencia a la policía y respecto de su propia falta de fundamentos y conocimiento especializado en este campo. Están trabajando para definir sus propios abordajes al tema, y explorar asuntos tales como las causas de la violencia, la prevención del crimen, el papel de las autoridades locales y la sociedad civil, así como revisar la reforma policial en sí misma.

Esta conferencia – “Reforma Policial y Comunidad Internacional: de los procesos de paz a la gobernabilidad democrática” – reunió a donantes que trabajan en escenarios de pos-conflicto con donantes de agencias de desarrollo. No obstante la concentración de los últimos en temas de desarrollo y gobernabilidad, cada vez más están

haciendo frente a los desafíos que la inseguridad, y las respuestas oficiales y no oficiales frente a ella, plantean a la democracia, los derechos humanos y el desarrollo en la región.

La conferencia dio una oportunidad para una discusión amplia y comparativa sobre la reforma de la seguridad pública, y examinó asuntos tales como: ¿Cuáles son los parámetros de la reforma policial en América Latina? ¿Existe una norma emergente para el control policial democrático y, si es así, cuáles son sus elementos centrales? Si no, ¿existe un creciente consenso respecto de la naturaleza del problema de la seguridad ciudadana y de los desafíos que se enfrentan? ¿Qué estamos aprendiendo de los “modelos” de reforma policial y prevención del crimen, así como de sus innovaciones, que emergen de las experiencias de Centroamérica y Sudamérica? ¿Cuáles son las condiciones que debilitan o fortalecen el control policial democrático en países con democracias frágiles? ¿Cómo podrían los actores internacionales mejorar su propio apoyo a la reforma y ayudar a la construcción de conocimiento especializado en el ámbito local y de apoyo a un control policial democrático y de prevención del crimen más efectivo? ¿Requiere esto una reconceptualización de los parámetros de la reforma? ¿Cuál es el papel de la sociedad civil y cómo puede ella ser fortalecida para apoyar las prácticas de control policial democrático? En los contextos pos-conflicto, ¿cómo puede la comunidad internacional mejorar la secuencia de la asistencia proporcionada primero por las misiones militares de mantenimiento de la paz, luego por las misiones policiales civiles, y posteriormente por las agencias de desarrollo?

Para tratar estas cuestiones, la conferencia reunió a donantes (tanto gubernamentales como de agencias multilaterales y fundaciones privadas), grupos de la sociedad civil, profesionales de la policía, y autoridades políticas que han apoyado la reforma policial durante las transiciones a la democracia en Latinoamérica, con investigadores de los Estados Unidos, y otros sitios, que han monitoreado y analizado los procesos de reforma de la seguridad pública en Centroamérica, Sudamérica y Sudáfrica. En lo que viene de este informe se entrega un resumen de las presentaciones de los cuatro paneles, el discurso central durante el almuerzo, y las conclusiones emanadas de las discusiones del día. (Ver en los anexos la agenda de la conferencia y una breve biografía de los expositores.)

PANEL I

Enmarcando los temas

El estudio académico del tema de la asistencia policial ha sido escaso. En el caso de los Estados Unidos ello se ha debido a que la asistencia ha emergido principalmente a través de “políticas de excepción” a las limitaciones establecidas por ley sobre la provisión de tal ayuda, y no como parte de esfuerzos planificados o en el contexto de un esquema político más general. Fuera de los Estados Unidos el estudio académico ha sido frecuentemente relegado a la condición de subsección de temas más generales como la desmilitarización, la construcción de la paz, y las reformas del sector seguridad, la reforma judicial o la reforma democrática. Los tres académicos del primer panel de la conferencia son excepciones notables, pues desempeñan papeles de liderazgo en la conceptualización de la reforma policial y en el análisis de la ayuda internacional para la reforma. Cada panelista ofreció una caracterización de los diferentes elementos de la reforma policial y de los esfuerzos de asistencia, y presentó un marco conceptual que permite una comprensión más sofisticada de los desafíos que se tiene que hacer frente.

El profesor David Bayley trató los temas englobantes de la efectividad y la responsabilidad policial en los proyectos de reforma, explicando la necesidad de considerar ambas metas como procesos interrelacionados y que se brindan mutuo apoyo, en vez de presentarlas como una opción entre valores opuestos. El profesor Paulo Mesquita expuso sobre los diferentes caminos que los países han tomado en sus reformas policiales y concluyó que la manera en que tales reformas son iniciadas y dirigidas determinará el carácter y el éxito de las mismas. También acentuó la importancia de utilizar una variedad de métodos distintos para asegurar la responsabilidad policial, explicando que concentrarse exclusivamente en los controles externos o en los internos, en vez de hacerlo en los dos a la vez, no es suficiente. El profesor Charles Call clasificó las perspectivas de los donantes que proporcionan asistencia y las prioridades de diferentes sectores comprometidos

con la reforma policial, e intentó plantear y responder a las preguntas más importantes que se levantan en torno a la asistencia policial.

Dos temas principales dominan las preocupaciones de aquellos interesados en la reforma policial internacional: la efectividad y la responsabilidad policial. La efectividad se refiere a la habilidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de garantizar la seguridad

personal de la población.

Esto incluye la protección de

la gente y la propiedad y el

mantenimiento del orden

público en una manera

eficiente y productiva. El

efectivo control y vigilancia

policial son esenciales para

darle a la gente una

sensación de seguridad. La

responsabilidad en una fuerza

policial requiere del

funcionamiento de

mecanismos de control

interno y externo que

aseguren que la fuerza

policial desempeñe su trabajo

en una manera que respete el

estado de derecho y los derechos civiles de la gente a la que tiene que proteger. Una fuerza policial responsable es transparente en sus procedimientos y sus operaciones.

David Bayley concentró su exposición en la aparente contradicción entre las finalidades de la efectividad y la responsabilidad policial. Tradicionalmente se ha dicho que la capacidad de la policía para proteger al público se debilita por las demandas de que, en el desarrollo de esa tarea, no se infrinja los derechos de las personas. Se argumenta con frecuencia que, para atacar efectivamente el crimen, la policía debe tener cierta libertad para usar la coerción durante los interrogatorios o para detener a las personas sin las plenas garantías y/o evidencias adecuadas. Bayley no cree que la efectividad y la responsabilidad estén en conflicto; por el contrario, considera que

ambas finalidades son inseparables y dependientes una de la otra. Bayley argumentó:

La mayoría de la gente... va a decir que la eficacia policial y la responsabilidad son antitéticos, que no van juntos, y que no se puede tener a los dos al mismo tiempo... Creo que eso es completamente erróneo... La efectividad policial depende del establecimiento de mecanismos internos que aseguren la responsabilidad y rendición de cuentas... La efectividad depende también de una policía que se comporte responsablemente en el sentido de que su conducta sea de alto nivel y de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.

Bayley desarrolló esta noción como punto de partida para argumentar en favor de la necesidad de promover ambas finalidades y exigir más de las fuerzas policiales, incluyendo el requerimiento de indicadores para medir su progreso.

Bayley enunció la necesidad de que las fuerzas policiales alrededor del mundo desarrollen su función de control y vigilancia policial “en-base-a-la-evidencia”, lo cual es necesario para que dichas fuerzas alcancen las finalidades tanto de la efectividad como de la responsabilidad. La mayoría de las policías del mundo no pueden mostrar lo que están haciendo ni pueden ofrecer prueba alguna de que lo que están haciendo tenga efectos sobre el crimen. Esta falta de control y vigilancia policial “en-base-a-la-evidencia” es una importante barrera para el progreso de la actividad policial democrática alrededor del mundo. No sólo ocurre que la policía sea frecuentemente renuente a entregar información sobre el funcionamiento interno de sus fuerzas, sino también que en muchos casos el propio comando de las fuerzas policiales desconoce cuál es la conducta de sus oficiales y qué tipo de efectos tiene tal conducta en la criminalidad. Frente a una completa falta de información acerca del progreso de la policía, los donantes internacionales, los funcionarios de gobierno, los grupos de la sociedad civil, la comunidad afectada, y la propia policía no pueden proporcionar una adecuada fiscalización de la actividad policial y no tienen medios para evaluar su desempeño. Sin esta información, las fuerzas policiales no tienen más remedio que conjeturar sobre el éxito o fracaso de sus programas. Bayley dice que los esfuerzos de asistencia

necesitan dirigirse hacia fuerzas que desarrollen sus prácticas policiales “en-base-a-la-evidencia”, para que de ese modo ellas sean capaces de mostrar efectividad. Para alcanzar esto, los esfuerzos reformadores deben alentar a las fuerzas policiales a desarrollar métodos de recolección y difusión de información.

Tanto estadísticas confiables como información acerca de las operaciones cotidianas de la policía deben ser accesibles para la propia policía y para civiles. Más que eso, argumentó Bayley, las fuerzas policiales alrededor del mundo deberían ser presionadas para que implementen estándares de responsabilidad y efectividad en las jurisdicciones individuales. En algunos lugares, como la ciudad de Nueva York, los comandantes de precinto son obligados a mostrar los resultados de sus operaciones y son responsables de establecer y alcanzar metas para reducir el crimen y las quejas de los ciudadanos. Este tipo de motivación – conectar la responsabilidad del rendimiento del cuerpo policial a los oficiales que lo comandan – debería crear una fuerza más eficiente y forzar a aquellos comandantes que se resisten a la reforma a mejorar su trabajo y desempeño.

La efectividad requiere que se preste atención a los derechos humanos debido a que la policía es significativamente menos eficaz cuando no tiene al público de su lado. Los policías deben usar los recursos de la comunidad para conseguir información. Los vecinos pueden proporcionar valiosa información tal como dónde es que el crimen tiene lugar frecuentemente, quiénes podrían estar involucrados, y otros detalles importantes del mismo tipo. La colaboración local es vital para una actividad policial eficaz; esta noción sirve como base para los modelos de policía comunitaria (*community policing*).² Además, no hay evidencia de que los métodos extralegales produzcan una actividad policial más eficaz. De hecho existe cierta evidencia de lo contrario. Un estudio del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos reveló que las políticas discriminatorias, tales como la identificación de personas en base a criterios raciales, en realidad pueden obstaculizar la efectividad policial.³

De esta manera, se requiere métodos de control interno que disuadan a los potenciales perpetradores de abusos y los castiguen

adecuadamente cuando los cometan, para que de ese modo la actividad policial sea más transparente y se pueda mostrar ante toda la comunidad que la policía valora los derechos de las personas.

El comportamiento de la policía, tanto en relación a la reforma como a la comunidad, es una variable crucial en los esfuerzos reformadores. Para alcanzar el control externo de la policía, los reformadores tienen que reconocer que ella debe también pugnar por la efectividad. Ellos están bajo enorme presión para hacer esto. Los reformadores deberían permitirles conducir investigaciones internas y reafirmarles que la efectividad es también una finalidad importante para la reforma; esto ayudará a evitar una excesiva resistencia policial. Bayley describió:

Podemos conseguir el control externo de la policía si aceptamos su legítima preocupación por la efectividad, [y al mismo tiempo] insistimos en el control interno. Creo, entonces, que una táctica inteligente con la policía no es golpearlos en la cabeza con relación a los métodos externos de responsabilidad, a pesar de que apruebe muchos de ellos, sino trabajar con ellos y ponerlos de nuestro lado cambiando su mentalidad gerencial ... Y haciendo eso, llegaremos a nuestro objetivo, que es un alto desempeño de la actuación policial, tanto en términos de sus objetivos institucionales como el comportamiento individual de los oficiales de la policía.

En esencia, Bayley plantea la necesidad de que todas las partes interesadas en la reforma desarrollen relaciones fructíferas y de mutua comprensión con las fuerzas policiales.

El profesor Paulo de Mesquita Neto, el siguiente orador del panel, ofreció una perspectiva diferente sobre la reforma en el mundo en vías de desarrollo. En su presentación, Mesquita buscó elaborar en dos temas particulares: qué condiciones apoyan o debilitan el progreso de la reforma policial, y por qué, a pesar de un apoyo considerable para la reforma policial a lo largo de toda la región, el cambio en la actividad policial en Latinoamérica ha sido tan lento.

La reforma policial ha venido convirtiéndose en un tema crecientemente popular como parte de las transiciones democráticas en América Latina. Está recibiendo un amplio apoyo en la mayoría de los países y ha conducido a la creación de iniciativas de Policía

Comunitaria, defensores del pueblo para los derechos civiles, y legislación a favor de la reforma, entre otros temas. Desafortunadamente, sin embargo, los procesos de reforma han sido bastante lentos. Mesquita mencionó las limitaciones de las coaliciones que apoyaron la reforma policial, su pobre coordinación y los contradictorios puntos de vista acerca de las estrategias y las tácticas de la reforma, como las mayores barreras que hicieron lento el esfuerzo reformador. Con frecuencia las coaliciones débiles han sido ineficaces contra grupos conservadores más fuertes dentro del gobierno que han apoyado el endurecimiento de las penas para reprimir la criminalidad en vez de alentar una mayor responsabilidad policial o reformas más progresistas tales como el control y vigilancia policial basados en la acción comunal. Del mismo modo, la dificultad para definir una estrategia para la reforma, impulsando mecanismos de control internos o externos, ha comprobado ser un tema desafiante.

Mesquita desarrolló el argumento, similar a las teorías sobre transición democrática, de que la reforma policial es dependiente de la forma cómo se efectuó la transición democrática. La reforma policial puede ser implementada por varias razones, incluso como parte del objetivo mayor de la reforma democrática y para mejorar la efectividad y responsabilidad policial. Mesquita dijo: "... así como el camino hacia la democracia puede tener impacto en la consolidación y calidad del régimen democrático, la ruta hacia la reforma policial puede tener impacto en la consolidación de una policía democrática y la naturaleza de las políticas de seguridad pública". En esencia, el actor que inicia la reforma, sea este impuesto por los actores internacionales, por un acuerdo de paz, por el Estado, o por la propia policía, orienta qué tipo de reforma se va a emprender y la relativa concentración en términos de efectividad y responsabilidad. Mesquita no argumentó que una ruta a la transición fuera necesariamente más efectiva que otra, sino más bien que el actor que inicia la reforma juega un gran papel en la determinación de la naturaleza del esfuerzo reformador.

Mesquita describió los diferentes énfasis de las reformas, basados en quien las inició:

En países donde la reforma policial es conducida por actores internacionales o iniciada por acuerdos de paz, la separación y

diferenciación entre la policía y los militares tiende a ser enfatizada como el aspecto fundamental de la actividad policial democrática y el factor central para el éxito de las políticas de seguridad pública. En países donde la reforma es conducida por el gobierno, el fortalecimiento del control interno y/o gubernamental de la policía tiende a ser enfatizado como el aspecto central de la actividad policial democrática y factor fundamental para el éxito de las políticas de seguridad pública. En países donde la reforma policial es iniciada por un acuerdo político, el control externo de la policía por parte del gobierno y/o la sociedad civil tiende a ser enfatizada como el aspecto central de la actividad policial democrática, y como el factor fundamental para el éxito de las políticas de seguridad pública. Todos los caminos hacia la reforma policial... pueden conducir al establecimiento y consolidación de la actividad policial democrática y el desarrollo de políticas de seguridad pública efectivas. Ningún camino en sí es superior al otro. Más aún, las sociedades difícilmente pueden escoger su camino hacia la reforma policial. En la mayoría de los casos, las relaciones entre los actores nacionales e internacionales, así como entre el gobierno y la sociedad civil, determinan en gran medida los caminos que pueden ser tomados y los que no pueden serlo. No obstante la existencia de múltiples rutas hacia la actividad policial democrática, la consolidación de ésta y el desarrollo de políticas de seguridad pública efectivas dependen en última instancia de una serie de reformas conducentes a la separación de la policía de los militares y el desarrollo de controles internos, gubernamentales y sociales sobre la policía.

Mesquita ofreció este análisis para proporcionar un esquema comparativo para analizar la actividad policial en el marco más amplio de la literatura sobre las transiciones democráticas.

Mesquita advirtió contra la tendencia a concentrarse sólo en una forma de lograr responsabilidad para las acciones y la conducta policial, sea ésta mediante los métodos de control internos o sea mediante los externos. Todas las partes involucradas en el esfuerzo reformador deberían ver la necesidad de ambas formas de control. Enfatizó que es importante que los grupos de la sociedad civil y los actores internacionales reconozcan que los controles internos deben ser una parte significativa de los métodos para hacer responsable a la policía, no obstante su natural deseo de lograr la fiscalización

externa. Al mismo tiempo, los funcionarios de la policía y el gobierno deben permitir que los controles externos funcionen con el fin de que las audiencias externas acepten las aseveraciones de que la policía está respetando los derechos humanos. Mesquita describió:

Los legisladores y formuladores de política se embarcan frecuentemente en largos debates e intensos conflictos acerca del valor de los controles internos, gubernamentales y sociales sobre la policía. El debate es muy importante para definir prioridades. Sin embargo, la experiencia de las sociedades democráticas muestra que no hay incompatibilidad entre los tres tipos de control y que la combinación de los controles internos, gubernamentales y sociales fortalece la actividad policial democrática. La particular combinación de diferentes tipos de control establecida en cada país es menos determinada por los análisis de costo-beneficio que por las condiciones y oportunidades para la reforma policial y los caminos hacia una actividad policial democrática que fueron emprendidos en cada país. La consolidación de la función policial democrática y el desarrollo de capacidades para formular e implementar políticas de seguridad pública efectivas son procesos complejos y difíciles. Las oportunidades para el éxito se incrementan cuando los actores políticos relevantes, particularmente los legisladores y los formuladores de política, tienen una amplia visión del proceso de reforma y concentran su atención en la separación entre la policía y los militares, así como el desarrollo de controles internos, gubernamentales y sociales sobre ella.

La clave aquí es que todos los involucrados necesitan reconocer las posiciones de otros actores y asumir un enfoque amplio de la reforma. La velocidad y el éxito de los esfuerzos reformadores serán acrecentados grandemente cuando haya una creciente cooperación entre los reformadores dentro de la policía, la sociedad civil, el gobierno, las organizaciones internacionales y los donantes.

Mesquita reconoció que, a pesar que a lo largo de América Latina hay un creciente apoyo popular a los esfuerzos reformadores de la policía, el progreso hacia una policía democrática en la región ha sido bastante lento y está lejos de haber sido establecida. Los grupos conservadores han sido capaces de aprovechar estrategias de reforma mal definidas y coaliciones reformistas desorganizadas para

contrarrestar la reforma y reorientar los esfuerzos puestos en ella. En respuesta a la lentitud e incierta velocidad de la reforma, las fuerzas de seguridad privadas están adquiriendo mayor prevalencia en América Latina y están amenazando la habilidad de las fuerzas

La consolidación de la policía democrática depende en última instancia de la separación de la policía de los militares y el desarrollo de controles internos, gubernamentales y sociales sobre la policía.

policiales tradicionales para operar competentemente. Algunos casos, como el de El Salvador, ofrecen algunas razones para el optimismo; sin embargo, en general, la actividad policial democrática permanece aún sin ser realizada en la región.

El último orador, el profesor Charles Call, ha conducido estudios comparativos sobre el apoyo internacional para las

reformas de seguridad pública en escenarios pos-conflicto. Su presentación esquematizó las diferentes aproximaciones tomadas por los donantes en relación a la reforma policial. El profesor Call inició su presentación planteando lo que él llama, “las preguntas importantes en la reforma policial pos-conflicto.” Desde su punto de vista, tales preguntas son:

- ▶ ¿Son las reformas policiales importantes para prevenir una regresión a la guerra?
- ▶ Si no, ¿por qué son ellas importantes?
- ▶ ¿Dónde pueden los actores nacionales y locales buscar los modelos “correctos”?
- ▶ ¿Hay peligros para el apoyo internacional a la reforma policial?
- ▶ ¿Cómo medimos el “éxito”?
- ▶ ¿Qué queremos decir con “reforma policial/reestructuración/reconstitución”?
- ▶ ¿En qué contexto deberíamos concebir la reforma policial? ¿Cuál es su relación con la desmovilización de combatientes, la doctrina y reforma militar, la reforma de los servicios de inteligencia, las

reformas judiciales, la sociedad civil, y las instituciones de derechos humanos?.

- ▶ ¿Cómo es que los que toman las decisiones en el ámbito local deberían proceder con la reforma policial? ¿Existen secuencias apropiadas, criterios de selección para el ingreso, doctrinas, curriculum, etc.?
- ▶ ¿Deberían los actores internacionales apoyar el nivel local y/o las alternativas no occidentales de solución de conflictos y seguridad?

El profesor Call dedicó su presentación a tratar de responder a estas preguntas, y, cuando no existían respuestas claras, ofreció formas de pensar sobre tales temas. Primero, Call puso en tela de juicio la idea general de que la reforma policial es una herramienta clave para prevenir el retorno de la guerra o conflictos adicionales en el corto plazo. Un estudio realizado por la Universidad de Stanford y la Academia para la Paz Internacional sugirió, sin embargo, que este podría no ser el caso.⁴ Si la reforma policial no previene el conflicto, entonces una razón mayor para la reforma policial cae bajo la noción más amplia de construcción de la paz, que busca eliminar las bases estructurales de la guerra más que sus efectos inmediatos.

La existencia o ausencia de modelos o esquemas para la reforma policial fue un tema en debate a lo largo de la conferencia. Call inició esta discusión argumentando que hasta la fecha ningún modelo de organización o doctrina de reforma policial ha emergido como hegemónico entre las organizaciones internacionales, y mucho menos a lo largo del mundo. Muchos tipos diferentes de reforma policial que se concentraron sea en la profesionalización, la desmilitarización, la descentralización, el entrenamiento en derechos humanos, o en cualquier otro ángulo similar, han sido implementados con diferentes grados de éxito. El uso de numerosos modelos parece apropiado en la medida en que la diversidad de la situación interna de los países en los que se aplica la reforma demanda aproximaciones distintas a la misma.

Sin embargo, algunos patrones claros, incluso preferencias, en el desarrollo institucional y entrenamiento de la policía han emergido en el lapso de la última década o más. Los casos de Panamá,

Namibia, Haití, El Salvador, Guatemala, Kosovo, y Timor Oriental ilustran un patrón en el que los actores internacionales buscan, cuando las condiciones lo permiten, crear nuevas fuerzas policiales, típicamente organizadas como una fuerza civil nacional con unidades especializadas y administración descentralizada. En otros países como Bosnia, Sudáfrica, Angola, Rwanda, Croacia, la Franja Occidental y Gaza, los actores internacionales buscaron reformular significativamente la doctrina y la conducta de las fuerzas policiales existentes. Call notó, sin embargo, que los recientes acuerdos de

Hasta la fecha ningún modelo de organización o doctrina de reforma policial ha emergido como hegemónico entre las organizaciones internacionales, y mucho menos a lo largo del mundo.

paz en la República Democrática del Congo y Togo no incluyeron disposiciones para la reforma policial, contrariando así una tendencia de diez años en otras regiones.

Call argumentó que hay claros peligros inherentes al apoyo internacional para la reforma policial. En el último panel, los donantes

también enfatizaron que el apoyo a la reforma policial es una propuesta arriesgada para ellos porque la actividad policial es una herramienta política poderosa. Por ejemplo, el apoyo de los donantes fortalece inevitablemente el poder de quienes reciben la ayuda. La ganancia en capacidad de influencia de los que reciben esta ayuda debilita el poder político de otras voces en el gobierno local, haciendo que en última instancia el balance político de un país cambie. En ese sentido, la implantación de la reforma policial puede crear una tremenda responsabilidad para una organización que no quiere ser asociada con ningún trastorno resultante. Similarmente, la experiencia de la reforma policial en los Estados Unidos de los años 50 y 60, cuando parte de la asistencia para la actividad policial fue puesta al servicio de dispositivos de tortura y entrenamiento de potenciales perpetradores de violaciones a los derechos humanos, ha ocasionado el alejamiento atemorizado de muchos potenciales donantes. En la era de la pos-guerra fría, sin embargo, los donantes se han venido sintiendo más cómodos con

una reforma policial que esta vez parece genuinamente ligadas a procesos de democratización.

Aún cuando la asistencia de los donantes ha crecido en la década pasada, los métodos de evaluación han permanecido contradictorios. Las medidas de éxito del esfuerzo reformador y las secuencias apropiadas para esa reforma descansan fuertemente en las condiciones singulares de cada país y la perspectiva que el donante o evaluador trae a esa situación. Por ejemplo, una organización no gubernamental de derechos humanos podría concluir que el esfuerzo reformador es exitoso si medidas efectivas para asegurar la responsabilidad policial han sido puestas en funcionamiento y que los informes sobre las violaciones a los derechos humanos han decrecido significativamente. El mismo esfuerzo reformador podría ser considerado como un fracaso por otro donante más preocupado en la creación de una fuerza policial más profesional y tecnológicamente más moderna si la estructura de mando se mantiene inconsistente y los oficiales se muestran técnicamente incompetentes. Del mismo modo, la secuencia para la reforma debe ser particular para cada país y probablemente reflejará las motivaciones de las agencias donantes.⁵

Call clasificó aproximaciones opuestas a las reformas policiales en un encabezamiento que llama “Perspectivas alternativas sobre la Reforma Policial.” En esta tabla, el profesor Call ha clasificado las aproximaciones que diferentes actores y agencias donantes han tomado en base a sus motivaciones para apoyar la reforma. Las organizaciones de derechos humanos, por ejemplo, se concentran principalmente en asegurar que “la conducta policial” opere dentro de las normas democráticas; esto es que los agentes de la policía respeten los derechos humanos y sean responsabilizados por violaciones. Las instituciones principales con esta perspectiva son las organizaciones nongubernamentales e intergubernamentales de derechos humanos (IGOs). Call describió cada perspectiva haciendo notar que ellas no eran las únicas que existían y que cada organización podía tener, ciertamente, múltiples motivaciones. Mientras que la agencia que lidera la reforma probablemente conduce la orientación de la reforma, estas diferentes motivaciones y perspectivas han conducido a reformas dislocadas y a una falta de coordinación entre las agencias donantes.

Perspectivas alternativas sobre la Reforma Policial

PERSPECTIVAS SOBRE LA REFORMA POLICIAL	Derechos Humanos	Mantenimiento de la paz/ Militares	Cumplimiento de la ley	Desarrollo	Democratización
PRINCIPAL PREOCUPACIÓN	Derechos humanos	Orden/capacidad	Control del crimen	Desarrollo	Democracia;justicia
TERMINOLOGÍA DOMINANTE	Conducta de la policía	Reestructuración de la policía;reorganización/reorientación/reforma	Profesionalización	Reforma del sector seguridad; estado de derecho	Reforma policial/ judicial; estado de derecho; seguridad ciudadana
INSTITUCIONES QUE EXHIBEN LA PERSPECTIVA	Organizaciones no-gubernamentales y organizaciones inter-gubernamentales de derechos humanos	Gobiernos de occidente y aparatos militares; ONU/ investigadores y consultores sobre mantenimiento de la paz	Muchos oficiales de CIVPOL; agencias policiales de países donantes (FBI, DEA, Guardia Civil Española, RCMP, etc.)	Instituciones financieras internacionales; algunos agencias de desarrollo económico	Algunas agencias donantes dedicadas a la gobernabilidad/ reformas legales y el desarrollo

Las perspectivas de los donantes que Call planteó no son las únicas que existen; sin embargo, ellas proporcionan un esquema para pensar los esfuerzos reformadores. Hacia el final de su discusión, Call advirtió contra el riesgo de permanecer dentro de los límites de una sola perspectiva. El fracaso para ver integradas otras perspectivas puede conducir a una transición democrática incompleta. Call dijo:

Mi propio punto de vista es que la perspectiva de mantenimiento de la paz/militar ha dominado excesivamente las discusiones y el pensamiento alrededor de la reforma policial en los escenarios pos-conflicto, que aquellos que están implementando directamente la reforma/asistencia policial son excesivamente proclives a la perspectiva del control del crimen, y que la perspectiva de desarrollo (“reforma del sector seguridad”) parte excesivamente desde una preocupación [económica] por el tamaño de las fuerzas militares y sus gastos, con los asuntos de la actividad policial adicionados como una idea tardía. Al mismo tiempo, los defensores de los derechos humanos han fallado en comprometerse con los difíciles temas de los modelos de actividad policial y desarrollo institucional y de capacidades, concentrándose en cambio en el entrenamiento en derechos humanos y la responsabilidad respecto de abusos cometidos en tiempos de guerra en formas que no abordan la actual atmósfera de la actividad policial.

Para promover la reforma policial democrática se necesita un balance de estas perspectivas, todas las cuales ofrecen valiosas finalidades y lecciones. Al mismo tiempo, y quizás lo que es más importante, el contenido de esta reforma debe ser hecho a medida de las condiciones particulares del país donde ella tiene lugar.

Respondiendo a una pregunta del auditorio, Bayley y el profesor Call trataron la falta de atención prestada a la actividad policial en las áreas rurales y el espinoso asunto de la corrupción. Bayley y Call argumentaron que ambos problemas emanan de la pobre recolección de información que hay en las fuerzas policiales en transición. Con relación a lo primero, tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados existe muy poca información sobre la actividad policial en el medio rural y los niveles de la criminalidad que allí se presentan. Esta ausencia de información conduce frecuentemente a que la gente crea que el

crimen es menos común en las áreas rurales; sin embargo, Bayley argumenta que ello es engañoso. El autor dice: “Frecuentemente se les ha dicho que las ciudades son guaridas de iniquidad; creo que eso es un sin sentido. Existen grandes cantidades de violencia, castigo, vigilantismo, abuso contra las mujeres, y violaciones en las áreas rurales y, simplemente, no sabemos de ello. Necesitamos mucho más información acerca de tales fenómenos.” Call argumentó que en la medida en que son los gobiernos los que frecuentemente recolectan la información, y que esos gobiernos no la están entregando en forma precisa o completa en relación al fenómeno del delito rural e incluso urbano, para los reformadores es difícil concentrarse en los inciertos dominios de la criminalidad rural. Del mismo modo, la corrupción policial no ha sido adecuadamente estudiada o trabajada en los países en transición. Los investigadores y reformadores saben que la corrupción es un serio problema debido a que el edificio del sistema judicial se debilita cuando el acceso a la justicia es desigual y sujeto a soborno y propinas.

El panel puso en claro que en la reforma policial hay actores y visiones que compiten, tanto al interior de los países como en la comunidad de los donantes. En los escenarios pos-conflicto hay entre los actores internacionales que apoyan las reformas policiales aproximaciones y visiones que compiten entre ellas. En el ámbito nacional, las fuerzas conservadoras y progresistas frecuentemente están en oposición y el balance se mueve entre ellos en las reformas. Mucho de esta competencia y diferencia puede ser enmarcada en términos del argumento acerca del relativo peso que debería ser dado a las preocupaciones sobre la efectividad contra las preocupaciones sobre la responsabilidad. En este debate se caracteriza a los sectores progresistas como si sólo estuvieran preocupados en presionar para lograr una mayor fiscalización mientras descuidan serias preocupaciones sobre la necesidad de enfrentar la criminalidad; en tanto los sectores conservadores son vistos como si quisieran combatir el crimen a toda costa, incluso con serio detrimento de valores democráticos fundamentales. Las presentaciones de Mesquita y Call esquematizaron los parámetros de las divisiones que frecuentemente se alzan entre los actores involucrados en el esfuerzo reformador, mientras que Bayley argumentó convincentemente que tales divisiones surgen desde la

falsa premisa de que se requieren un canje (*trade-offs*) entre los valores de la responsabilidad y la efectividad y que, de hecho, el corazón de la actividad policial democrática descansa precisamente en la naturaleza interrelacionada de los dos.

Muchos de los temas en discusión planteados en el primer panel fueron retomados en el resto de la conferencia. En particular, los expositores en los siguientes paneles, provenientes de organizaciones de la sociedad civil, profesionales de la policía, y agencias donantes, ofrecieron sus perspectivas en temas como la efectividad en relación con la responsabilidad, la existencia de un modelo de reforma policial que esté aceptado, y la necesidad de adecuar el programa de asistencia a la reforma policial a las realidades y necesidades específicas del país receptor.

PANEL II

Lecciones de reformas policiales de América Latina y Sudáfrica

Una perspectiva desde a la sociedad civil

Este panel revisó experiencias de reforma policial en Centroamérica, Sudamérica y Sudáfrica. Los panelistas – todos provenientes de organizaciones de la sociedad civil – analizaron la trayectoria de las reformas, ofrecieron enseñanzas, y levantaron preocupaciones sobre la sostenibilidad de la reforma policial en sociedades que están experimentando un agudo crecimiento de la violencia y el crimen y que, de otro lado, están todavía profundamente marcadas por experiencias pasadas de autoritarismo y conflicto. Rachel Neild, de WOLA, informó sobre los progresos de la reforma en Centroamérica. Azun Candina presentó un resumen de los debates sobre reforma policial en el Cono Sur que se dieron en una conferencia organizada por su organización, el Centro de Estudios para el Desarrollo. Graeme Simpson, del Centro para el Estudio de la Reconciliación y la Violencia (CSV), reflexionó sobre los logros y fracasos de las reformas en Sudáfrica.

Rachel Neild, directora del Proyecto Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana de WOLA, presentó los hallazgos de un proyecto de dos años de investigación y capacitación. Este proyecto proporcionó ayuda a cinco organizaciones de sociedad civil de El Salvador, Guatemala y Honduras para estudiar el avance de la reforma policial en sus respectivos países. El proyecto desarrolló una metodología de investigación que apuntaba a examinar los logros de la reforma policial a lo largo del tiempo, concentrándose en tres áreas consideradas cruciales para las finalidades democratizadoras de los procesos de reforma: la responsabilidad de la policía, la transparencia policial, y las relaciones policía-comunidad. Al mismo tiempo que indicaban avances, los estudios levantaban preocupaciones sobre la vulnerabilidad de los principios democráticos en la actividad policial durante los periodos de alta violencia y criminalidad.

Neild notó que las reformas policiales pos-conflicto en Centroamérica se concentraron casi enteramente en la superación de un pasado de militarización, politización e impunidad. Las reformas tuvieron importantes éxitos en estas áreas en el corto plazo. Sin embargo, cuando se confrontaron con oleadas masivas de criminalidad, el énfasis de los debates sobre la actividad policial cambió de la responsabilidad y la rendición de cuentas a la efectividad policial. Mientras que era importante lidiar con los crecientes índices de criminalidad, este cambio de enfoque ha permitido el retorno parcial a “los males del pasado,” incluyendo la militarización de la policía, crecientes poderes policiales, y esfuerzos para “endurecer” las medidas contra la criminalidad, en detrimento de los derechos humanos.

Para empezar, los investigadores observaron los sistemas disciplinarios internos que fueron creados como parte de las reformas policiales en El Salvador, Guatemala y Honduras. Estos sistemas proporcionan un importante indicador de cómo la policía “se vigila a si misma,” proporcionando indicaciones de la cultura institucional y del nivel de preocupación por la responsabilidad y la rendición de cuentas. El sistema disciplinario de la Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC) no fue puesto en funcionamiento sino hasta 18 meses después de que la PNC fuera desplegada siguiendo los Acuerdos de Paz de 1992. Esta demora permitió que el abuso y las malas prácticas se presentaran sin control durante los cruciales días iniciales de la PNC. Tres reformas subsecuentes han buscado corregir las fallas en el sistema; sin embargo, éste se mantiene incapaz de hacer frente a los serios problemas de inconducta policial. En el 2000, tras revelaciones por parte de la prensa de comportamiento criminal y corrupto en la PNC, se pasó por alto al sistema disciplinario interno con la creación de poderes excepcionales que permitieron la despedida de 1568 agentes y oficiales durante unos cinco meses.⁶

La disciplina de la reforma policial de Guatemala ha sido aún menos exitosa. La PNC guatemalteca copió su sistema disciplinario de la Guardia Civil española que, en vez de la interacción entre la policía y el público, favorece una estructura militarizada que refuerza la jerarquía y la disciplina interna. Por ejemplo, los archivos para el 1997 y 1999 revelan que ningún oficial fue sancionado por abuso de un civil y que ningún caso iniciado por un civil concluyó en sanciones para los involucrados. Este sistema ha facilitado el

sostenimiento de una fuerza policial altamente militarizada en Guatemala y permite serios abusos contra policías al interior de la fuerza policial por parte de sus superiores. En Honduras, los nombramientos politizados, los recursos y poderes limitados, y la permanencia de mecanismos alternativos de fallo judicial han infestado los mecanismos de revisión interna. De 33 casos conducidos por un grupo de derechos humanos, sólo uno había sido concluido después de 18 meses. Esto es notorio si se considera que tales casos se referían en su mayoría a crímenes serios como asesinatos y ejecuciones extrajudiciales.

Los sistemas de responsabilidad y rendición de cuentas policiales en El Salvador, Guatemala y Honduras están plagados de problemas comunes.⁷ Estos son:

- ❶ Ausencia de atención a las víctimas, incluyendo ausencia de información respecto de los casos presentados.
- ❷ Falta de aprovechar de la información proveniente de los registros de queja para tratar de prevenir el abuso a través de la identificación de patrones y prácticas, y la recomendación de medidas correctivas en el entrenamiento, las prácticas operativas y la administración.
- ❸ No consideración de sistemas de alerta temprana que pudieran sacar de las calles a los policías abusivos.

Los acuerdos de paz o las reformas legislativas en los tres países requirieron la creación de consejos asesores para revisar la actividad policial y las políticas de seguridad pública. En la realidad, estos consejos no siempre fueron formados y, cuando así ocurrió, con frecuencia fueron aislados políticamente. En Guatemala, el consejo ordenado por los acuerdos de paz no ha sido creado. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) de El Salvador no figuraba en los acuerdos de Paz sino fue propuesto por la misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas como contrapeso a un ministro que estaba debilitando los esfuerzos reformadores. El ministro demostró habilidad para marginar al consejo de las decisiones de política. No obstante haber producido investigaciones importantes sobre los factores de riesgo para la violencia y las limitaciones de la reforma policial, el foco de atención del consejo se

ha alejado de su mandato original de aconsejar al presidente en políticas de seguridad pública, para en vez de ello concentrarse en temas de criminalidad juvenil.

En Honduras, el gobierno creó un consejo nacional de seguridad interior (CONASIN) que extrae de la sociedad civil aproximadamente la mitad de su membresía y que está dotado de significativos poderes de fiscalización y asesoría. CONASIN no funcionó debido a la resistencia de la ministra de seguridad y a que no se proporcionó ninguna ayuda o asistencia para la capacitación de sus integrantes. Los grupos de la sociedad civil (y varias de las autoridades) dentro del Consejo tenían muy poca experiencia en

Los archivos para el 1997 y 1999 revelan que ningún oficial fue sancionado por abuso de un civil, y que ningún queja iniciado por un civil concluyó en sanciones para los involucrados.

asuntos de seguridad o de colaboración con el gobierno. Es posible también que el mandato muy amplio del Consejo incrementara las dificultades para enfocar sus actividades de una manera útil. A pesar de los limitados logros de estos cuerpos, para el punto de vista de Neild, los consejos de fiscalización ofrecen una importante herramienta para la

profundización de la participación y la responsabilidad y rendición de cuentas policial. Sin embargo, en términos prácticos, si tales instancias se van a convertir en arenas significativas para la formulación de políticas, los reformadores deben proporcionarles asistencia para la capacitación de sus miembros y ayuda en la superación de la oposición de los sectores políticos tradicionales a la participación de la sociedad civil.

La investigación examinó la evolución de las relaciones policía-comunidad en Centroamérica, concentrándose en las experiencias de las iniciativas de policía comunitaria en cada país, las que, típicamente, han sido diseñadas e implementadas de una manera casual e incompleta. En El Salvador, las iniciativas de policía comunitaria han sido en muchos casos limitadas y descoordinadas. En un caso, un esfuerzo de colaboración iniciado por el CNSP con

grupos de la sociedad civil en 1998 colapsó el 2000 cuando dichos grupos se retiraron luego del nombramiento de un nuevo jefe policial sobre quien se tenía preocupaciones respecto de su trayectoria en los servicios de inteligencia. El programa más avanzado está auspiciado internacionalmente. PIP-COM fue diseñado y financiado por el Programa Internacional de Asistencia y Entrenamiento para la Investigación Criminal (ICITAP) del Departamento de Justicia de los EE.UU. Caracterizado por ICITAP como policía comunitaria, PIP-COM destina policías a las patrullas regulares que incrementan su visibilidad en la comunidad; también sistematiza la información reunida por la policía y la respuesta policial a los patrones de criminalidad. Con base en esta información policial, ICITAP apunta a una reducción importante de la criminalidad como resultado del programa PIP-COM. Sin embargo, algunas autoridades locales y líderes comunales no han abrazado plenamente este programa y dicen que el nivel de involucramiento comunal es insignificante. Neild argumenta que estos análisis mixtos de la experiencia de PIP-COM resultan de las concepciones contrapuestas sobre policía comunitaria. Así, algunos líderes locales y grupos de la sociedad civil desapruaban a PIP-COM porque ven que el concepto de policía comunitaria debe conducir a una mayor responsabilidad y rendición de cuentas policial. PIP-COM, no obstante, es en realidad un programa para mejorar la efectividad policial y es presentada así por las autoridades de ICITAP, quienes señalan que su principal objetivo es una significativa reducción de la comisión de crímenes serios en el corto plazo. Esta es tan sólo un área de disyunción entre las concepciones de reforma que tienen la policía y la comunidad, y, de nuevo, refleja las complejas interacciones que existen entre los temas de la responsabilidad y la efectividad.

En Guatemala y Honduras han sido creados consejos locales de seguridad que derivan tanto de antiguos modelos de involucramiento municipal en la seguridad como de los modelos de policía comunitaria. Ellos han tenido resultados bastante variados, aunque generalmente limitados. En Guatemala, se establecieron las juntas locales de seguridad (JLS) en muchos municipios tras su éxito inicial en la recopilación de recursos para la policía. Las JLS han sido objeto de gran sospecha en las áreas indígenas que sufrieron los peores impactos del conflicto guatemalteco. Para la gente de estas áreas, los JLS son una reaparición de las Patrullas Civiles (PACs) que fueron

los responsables de la comisión de abusos masivos durante la guerra. En estas áreas, la representatividad policial y la habilidad de hablar el lenguaje local tienen gran peso en la reconstrucción de las relaciones policía-comunidad. Sin embargo, a pesar del esfuerzo liderado por Naciones Unidas para reclutar y entrenar policías indígenas, tales policías no han sido desplegadas en sus áreas nativas, derrotando con ello el propósito del reclutamiento e impidiendo los esfuerzos para mejorar la actividad policial y tratar de prevenir la práctica de linchamiento que con frecuencia tiene lugar en estas áreas.⁸

En Honduras, la policía comunitaria ha sido vista como una alternativa a la policía tradicional en las zonas sin presencia policial. Los pobladores forman grupos comunales para monitorear la seguridad; sin embargo, algunos de estos grupos están acusados de apoyar a bandas paramilitares. El Comisionado Nacional de Derechos Humanos estuvo investigando este asunto. Existen claros peligros en la descentralización de la policía sin adecuadas regulaciones y fiscalización. A pesar de estos retrocesos, las iniciativas de policía comunitaria en la región están teniendo algunos efectos positivos.

Los investigadores examinaron también la transparencia policial y, específicamente, la producción y uso de la información sobre la criminalidad. El Salvador es el país más avanzado en ese ámbito; sin embargo, aún allí el sistema de información fue puesto en operación apenas hace dos años. A pesar del incremento en los niveles de educación de la policía efectuado con la reforma, la capacidad policial para administrar el sistema de información permanece limitada. Más aún, algunos comandantes locales de la policía se han resistido a la recolección de información porque ven en ello una amenaza o interferencia. Neild describió el sistema de recolección de información guatemalteco como “aterrador”, y los investigadores observaron que la policía tenía muy poco interés en mejorarlo. Aún cuando ICITAP ayudó a la policía en el diseño de formularios uniformes para la recopilación de datos sobre la criminalidad, los comisarios son quienes deciden si las usan o no – y la mayoría no lo hacen – haciendo de ese modo que los informes sobre la criminalidad sean particularizados e inconsistentes. En Honduras, la policía recolecta información diariamente y la entrega a los medios de comunicación; sin embargo, la estadística es muy poco elaborada e

inadecuada, y falla en la inclusión de detalles básicos como las características de la víctima o el tipo de armas usadas. La información generada no proporciona insumos adecuadas para rastrear las dinámicas de la criminalidad o para ser usada como una herramienta administrativa para juzgar la efectividad policial.

¿Está disponible para el público la información de la policía?. En el pasado, todos los asuntos de seguridad eran reservados; y actualmente, a pesar de las garantías de acceso a la información, estos países aún carecen de mecanismos de acceso público a la información oficial. En El Salvador, aún mientras se pone en funcionamiento al nuevo sistema de información, crecientes controles jerárquicos dentro de la policía están obstruyendo, en vez de facilitar, el acceso a la información por parte de investigadores de la sociedad civil. La ley orgánica de la policía de Guatemala aún establece que la información policial es secreta, en contradicción con el derecho constitucional de acceso a la información. Si bien la policía hondureña pone en circulación información, ésta es de utilidad limitada. Los investigadores también notaron que es poca la gente que la solicita, que los debates políticos reflejan luchas partidarias en vez de serias preocupaciones por la efectividad, y que son pocos los académicos y grupos de la sociedad civil que trabajan en esta área. El tratamiento de la prensa tiende a ser sensacionalista, aunque ha habido importantes avances en el periodismo investigativo en El Salvador.

A pesar de la existencia de preocupaciones sobre el progreso y la institucionalización de las reformas, Neild encuentra que “en Centroamérica es muy claro que todas estas reformas han contribuido a mejorar significativamente la legitimidad de la policía. Los pobladores informan que las reformas también han reducido los abusos contra los derechos humanos, aunque siguen siendo un problema, y también los niveles de corrupción”. Los retrocesos y la lentitud del proceso de reforma no deberían, por lo tanto, desalentar esfuerzos adicionales para mejorarla. Sin embargo, el esfuerzo para sostener y profundizar las reformas enfrenta un contexto hostil de crecimiento de la criminalidad y la violencia. Esto ha conducido a un cambio en la manera en que las reformas están siendo evaluadas, alejándola de la preocupación por la responsabilidad a una creciente preocupación por la efectividad policial. Esto ha creado una

creciente inquietud respecto de cómo incrementar la efectividad policial, lo que, combinado con los aún fuertes legados autoritarios en la región, ha traído la re-militarización de algunas de las funciones policiales (particularmente la de las patrullas de las autopistas) y medidas más duras contra el crimen que amenazan debilitar la vigencia de derechos, aunque tales medidas ofrezcan pocas posibilidades para reducir realmente la criminalidad y la violencia. En parte, esto se debe a que, a pesar del clamor público, ninguno de los países estudiados tiene un esquema nacional o una estrategia articulada en sus políticas de seguridad pública. Con frecuencia, los gobiernos buscan políticas de alto perfil e impacto rápido, mientras que la institucionalización permanece limitada y altamente dependiente de la calidad del liderazgo individual.

Aún cuando muchos programas de los donantes ponen el énfasis en la profesionalización, y tiendan a incrementar este énfasis como una estrategia para mejorar la efectividad policial, Neild alertó contra una simple identificación de la profesionalización con la actividad policial democrática. Citó el actual caso salvadoreño, donde el director de la policía de hecho está creando una fuerza policial más profesional pero a la vez está concentrando poder en sí mismo y erosionando los mecanismos de control externo creados por los Acuerdos de Paz. Esta es una seria preocupación a la luz del hecho de que las reformas redujeron pero no acabaron con las serias inconductas policiales, y que, a pesar del énfasis puesto en el tema de la responsabilidad en el diseño original de la reforma policial en la región, los derechos humanos no parecen ser de alta prioridad para los oficiales nacionales.

Neild está también preocupada por el hecho de que en Centroamérica la sociedad civil permanezca aislada y sin participación en la elaboración e implementación de políticas de reforma policial y seguridad ciudadana. El motivo de la preocupación se debe a que, tal como Charles Call lo señaló en el primer panel, la sociedad civil es el promotor del monitoreo externo respecto de los derechos humanos. Neild dijo que:

La dificultad en mejorar las relaciones entre la sociedad civil o las comunidades y las autoridades policiales refleja una polarización continúa en la sociedad, que constituye un legado de la guerra.

Hay una gran desconfianza y una tendencia a ver estas relaciones en términos antagónicos. Los esfuerzos en curso para sostener la actividad policial democrática deben apoyar estrategias que tomen en cuenta tanto a la responsabilidad como a la efectividad, y deberían también considerar la necesidad de apoyar un proceso continuo de capacitación en el Estado y la sociedad civil así como en la propia policía.

El Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), con sede en Santiago, Chile, está investigando el avance de la reforma policial en el Cono Sur. Azún Candina del CED presentó temas y actualizaciones sobre la reforma policial en la región. Al igual que Rachel Neild en su reflexión sobre Centroamérica y Graeme Simpson sobre Sudáfrica, Candina notó los desafíos significativos que se enfrentan en los países del Cono Sur.

Candina presentó los debates de una conferencia conducida por el CED que tuvo lugar en marzo del 2000. Bajo el título “Reforma y Modernización de las Fuerzas Policiales en el Cono Sur y la Región Andina” CED organizó una reunión internacional que reunió la investigación conducida por organizaciones académicas y de la sociedad civil de los países de esa subregión. El programa promueve la reforma de la policía en Chile, Argentina, Perú y Brasil y propugna la transparencia administrativa y respeto por los derechos humanos dentro de las instancias policiales. Las exposiciones centrales en dicha conferencia se concentraron en la sostenibilidad de la reforma policial y la posibilidad de un modelo estandarizado para la misma. Los participantes de la conferencia enfatizaron también la importancia de investigaciones para evaluar el progreso y la calidad de los esfuerzos reformadores.

Candina inició su presentación revisando las tendencias de la criminalidad en la región. En contraste con Centroamérica, donde la reforma fue enmarcada en las transiciones de la guerra a la paz, la reforma policial en Sudamérica no fue un enfoque inicial de las transiciones democráticas. En esta región, el surgimiento de una amplia variedad de esfuerzos reformadores se dio como resultado de la preocupación pública por el incremento de los niveles de criminalidad y la incapacidad de la policía local para hacer frente efectivamente a tales tendencias, al estar agobiada por los legados de la militarización, corrupción y violaciones de derechos humanos.

En los años 60, las tasas de homicidios en América Latina eran comparables a las de los Estados Unidos. En los años 70 dichas tasas empezaron a crecer constantemente hasta alcanzar un pico en 1994. Aun cuando existen grandes variaciones entre los países de América Latina, en términos regionales, los índices de victimización alcanzaron un alarmante promedio que señalaba que una de cada tres familias había sido afectada por asalto o robo en los doce meses previos. A la vez, los niveles de confianza pública en la policía declinaron rápidamente, y por ende, la población no reportó los crímenes a la policía.

En base a los debates de la Conferencia, el CED desarrolló seis sugerencias para mejorar la calidad de la actividad policial y la ayuda de los donantes en el Cono Sur. Ellas son:

- 1 La doctrina policial en el Cono Sur y la Región Andina debe incorporar e implementar principios democráticos, entre los cuales se debe incluir los siguientes:
 - ▶ Incorporar y aplicar la legislación nacional e internacional.
 - ▶ Actuar a favor del interés público y entregar información a los investigadores.
 - ▶ Dar prioridad a la prevención del crimen, no sólo a la reacción frente al crimen.
 - ▶ Los oficiales policiales deben recibir entrenamiento profesional.
- 2 La función policial debe ser claramente definida y las estructuras policiales claramente organizadas para la máxima eficiencia. Adicionalmente, es esencial que exista una coordinación estrecha entre la policía, el ministerio público y el sistema judicial, respetando, al mismo tiempo, las funciones diferenciadas de cada una de esas instancias.

El CED está preocupado por el nivel de centralización de las fuerzas policiales en todo el Cono Sur, en Chile en particular. La excesiva centralización ha conducido a la ampliación del mandato de la policía. También ha conducido a la acumulación de recursos en las áreas urbanas, ocasionando que muy pocos vayan a las áreas rurales.

- 3 La carrera profesional de cada oficial de la policía y sus méritos profesionales individuales deben ser reconocidos y respetados, con el objetivo de mejorar su moral. Al mismo tiempo, se debe implementar y emplear criterios objetivos para la promoción, los cambios de destino, y las ubicaciones de trabajo.

Estudios realizados por organizaciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, y el Latinobarómetro han revelado que los ciudadanos de países del Cono Sur, entre ellos Argentina, Chile, y Uruguay, no confían en sus fuerzas policiales. La mayoría no sólo siente que la calidad de la actividad policial es pobre, sino que, en realidad, ellos temen a la policía. De otro lado, la policía enfrenta condiciones difíciles para su trabajo. Candina describió:

Como miembros de organizaciones que aplican la ley, los oficiales de la policía suelen enfrentar un trabajo muy difícil. Carecen de un sistema transparente y objetivo de promoción, retiro, y salarios; sus ingresos son bajos y la influencia política afecta su habilidad para desarrollar una carrera exitosa. Adicionalmente, como los policías son considerados casi “soldados”, el estado y una parte significativa de la sociedad no reconocen sus derechos legales e, incluso, sus derechos humanos en tanto ciudadanos comunes.

Correspondientemente, los esfuerzos reformadores deben tratar de impulsar la confianza en la policía e incluir un mejoramiento en las condiciones de vida para todos los policías.

- 4 Se debe establecer indicadores de evaluación del desempeño en las siguientes tres áreas:

- ▶ Eficiencia
- ▶ Efectividad
- ▶ Respeto por los derechos humanos.

Estos indicadores deben ser diseñados de acuerdo con la función específica de cada agencia policial tal como la policía de investigaciones, la policía de prevención y otros. Debemos mejorar los sistemas de recolección de información a través de fuentes independientes y con credibilidad.

- 5 La relación de la comunidad con la policía debe ser fortalecida. Se debe emprender acciones para involucrar a la comunidad en los programas de prevención de la criminalidad y otorgar incentivos para que jóvenes policías se vinculen de maneras positivas con jóvenes, minorías étnicas y gente de grupos de bajos ingresos.
- 6 Crear criterios específicos y concretos para evaluar el comportamiento policial. Adicionalmente, deben estar disponibles para los ciudadanos derechos y procedimientos para procesos de queja.

Graeme Simpson, representante del Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación (CSVV) en Sudáfrica, presentó su análisis sobre la transición sudafricana y el proceso de reforma policial. El ponente encuentra que la transición democrática de Sudáfrica tiene mucho en común con los casos de América Latina que se iniciaron casi al mismo tiempo. Simpson concentró su presentación en las lecciones que él sacó del proceso de reforma policial en Sudáfrica, con un énfasis particular en el papel de la comunidad y la necesidad de una mayor cohesión entre las políticas de la reforma de corto y largo plazo.

Simpson abrió su exposición con una respuesta al debate anterior sobre efectividad y responsabilidad. Los panelistas anteriores se habían concentrado principalmente en analizar cómo la misma policía y los donantes externos veían estos asuntos. Simpson señaló que se debe tomar en cuenta a las comunidades afectadas también. Estas comunidades no proyectan una sola voz; están divididas en sus perspectivas, y ello deja a los reformadores inseguros respecto de que es lo que la gente quiere en la reforma. Las comunidades no están automáticamente a favor de métodos que aseguren la responsabilidad y rendición de cuentas policial, contrariamente al sentido común convencional. Simpson explicó:

Mucho de nuestra perspectiva... acerca del asunto de la supuesta tensión o complementariedad en cuestiones de responsabilidad y efectividad se refiere a la policía en sí misma y a cómo ella se resiste a la responsabilidad, porque ve en eso algo que es contrario a la efectividad, y cómo se resiste también a las normas y estándares de derechos humanos. Sin embargo, irónicamente, creo

que algunas veces ignoramos que en realidad es la rendición de cuentas frente a la comunidad lo que conduce las necesidades y prioridades, que [la comunidad] es decisiva en la formación de estas necesidades. Y algunas veces decimos que necesitamos escuchar sobre estos asuntos y empezamos a hablar de las comunidades como si ellas fueran monolíticas, entidades uniformes que no están internamente fracturadas y divididas y, algunas veces, inherentemente contrarias a los objetivos de las políticas democráticas más liberales.

De hecho, muchos de los esfuerzos para volver a militarizar a la policía sudafricana han sido impulsados por grupos comunales y no por la propia policía. Siendo tal el caso, los reformadores así como los donantes tienen que analizar el tipo de apoyo comunal disponible para la reforma policial, y no sólo si tal apoyo existe o no.

Similarmente, en respuesta a una pregunta del auditorio, Simpson señaló algunas dificultades que surgieron en las respuestas comunitarias frente a la criminalidad y la reforma policial. La Constitución Interina de 1993 estableció en Sudáfrica los foros de policía comunitaria (*community policing forum*, o CPFs) en cada estación de policía, con la finalidad de promover iniciativas contra el crimen basadas en la acción comunal. Simpson observó que puede ser muy impopular criticar estos intentos progresistas para incluir a la comunidad en la toma de decisiones; sin embargo, argumentó que para que los CPFs mejoren e incrementen su efectividad, ellos debían confesar abiertamente sus propios problemas. Los CPFs se han convertido en campos de batalla para las luchas internas y discusiones en la comunidad sobre lo que constituye una buena representación comunal. En el transcurso, algunos CPFs han sido básicamente tomados por pandillas y bandas, de tal manera que ha sido muy difícil alcanzar el objetivo primario de estos foros, que es garantizar la representación ciudadana en asuntos de seguridad policial. El gobierno ha fallado en proporcionar una dirección clara o una ayuda práctica significativa para estas entidades. Sin embargo, Simpson ve peligros en el creciente involucramiento del gobierno en los CPFs debido a que los recientes intentos gubernamentales de fortalecer estas organizaciones a través de la formalización de sus estructuras, ha tenido el efecto de marginalizar a aquellos grupos que están menos

organizados y políticamente articulados, en particular los grupos de mujeres y niños.

Simpson describió dificultades adicionales que enfrenta la transición sudafricana. Primero, argumentó que es inapropiado considerar a Sudáfrica como una sociedad pos-conflicto. La violencia está de muchas maneras, sino más, tan presente como antes. La violencia política que era común antes de 1994 ha terminado, pero la violencia criminal ha ocupado su lugar. Esto ha creado una tremenda tensión sobre las fuerzas policiales.

Adicionalmente, el nuevo gobierno sudafricano enfrenta una significativa crisis de legitimidad. El acuerdo negociado en 1994 permitió que una buena parte del viejo sistema permanezca y, junto con ello, permaneció también un legado de desconfianza popular. Las instituciones policiales tenían una cultura muy arraigada antes del cambio, y, en la medida en que mucho del personal fue conservado, esta cultura permaneció casi intacta. El clima político ha cambiado en Sudáfrica, pero la transición política no se ha podido trasladar tan fácilmente a la opinión pública. Antes, la actividad política ordinaria era objeto de criminalización; ahora, los crímenes contra la propiedad son justificados, con frecuencia, aduciendo la lentitud que tiene la redistribución económica. Así, antes de 1994, la lucha de los movimientos de resistencia negros contra la ley fue ampliamente aceptada y respaldada porque esa ley era considerada ilegítima. Estos antiguos activistas de la liberación no han aceptado rápidamente el cambio en las leyes. No es sorprendente entonces que estos mismos grupos que estuvieron involucrados en actividades ilegales anti-Apartheid sean ahora parte del problema de la criminalidad. Los reformadores y los líderes han tenido muchos problemas para establecer un estado de derecho legítimo en Sudáfrica.

Simpson delineó más dilemas de política en una crítica que hizo de la Estrategia Nacional de Prevención del Crimen (NCPS), un programa que él ayudó a crear e implementar. La NCPS fue en última instancia un fracaso, en gran medida porque los redactores descuidaron evaluar adecuadamente la opinión de la comunidad y la factibilidad de los programas. El objetivo de los NCPS era integrar a la policía comunitaria y los esfuerzos por hacer cumplir la ley dentro de programas de prevención, coordinando las actividades de justicia

de diecisiete diferentes agencias gubernamentales. La estrategia fue pensada como una aproximación de largo aliento, con pocos resultados en el corto plazo. Simpson citó la falta de resultados concretos al corto plazo como la principal razón para el fracaso de los programas. Sin medidas inmediatas de construcción de la confianza, explicó, quienes tomaban las decisiones y los miembros de las comunidades empezaron a preocuparse de que estuvieran desperdiciando escasos recursos que bien podrían ser usados en otra cosa. Para combatir tales decepciones, los programas deberían incluir objetivos y avances de corto y largo alcance. En esencia, la gente necesita ver rápidamente algunos resultados, incluso si el programa es encaminado a tener efectos de más largo alcance.

Simpson señaló otro problema evidenciado por el NCPS – el “vacío entre la elaboración de políticas sobre la base de una visión de largo plazo” de un lado, y la inexistente capacidad al interior de las

Los sudafricanos han trasladado la noción de guerra que marcaba las batallas políticas previas a la transición a una nueva 'guerra contra el crimen.'

instituciones del estado para cumplir con esa visión, de otro. La creciente brecha entre esos dos elementos se convierte en un disparador de las respuestas populares conservadoras y la base de sobre la que se construyen las percepciones en torno a la no provisión de servicios”. Colin Granderson, un ponente del siguiente panel, trató

también este tema. Alertó que políticas idealistas y metas no realistas podrían crear la percepción de fracaso. Esto es importante porque en muchos casos las comunidades están más preocupadas con la no-provisión de servicios que con la confianza hacia o la responsabilidad de la policía. Simpson también citó como barreras para la provisión de servicios la lentitud burocrática general y la coordinación de la acción intergubernamental. En un caso, agencias gubernamentales en Sudáfrica derivaron hacia otros lados su responsabilidad de proveer servicios a víctimas, porque ninguna de estas agencias quiso tratar con aquellas hasta que quedara claro que el ministerio que tomara la responsabilidad del sector iba a recibir un financiamiento adicional para ello.

Así como la cultura institucional de una fuerza policial es difícil de cambiar, también lo es la percepción de la comunidad sobre el papel que la policía debería jugar. En muchos casos, explicó Simpson, los sudafricanos han trasladado la noción de guerra que marcaba las batallas políticas previas a la transición a una nueva “guerra contra el crimen.” La actividad policial es apenas una parte del sistema de justicia penal que está siendo ampliamente pensada en términos militaristas. En tanto tal, la efectividad en el control del crimen es mucho más altamente valorada que el respeto por los derechos humanos. La mayoría de los miembros de la comunidad ven ambas finalidades como contradictorias entre sí. En la misma vena, propugnar por la aplicación de la ley tiene más valor que los métodos de prevención porque se considera que la aplicación de la ley es un abordaje “más dura” a la lucha contra el crimen.

Ciertamente, en la medida en que los crecientes índices de criminalidad han reducido la sensación de seguridad de la gente, la presión de la comunidad en Sudáfrica, y en otras partes, ha movido su foco de atención hacia el tema de la efectividad policial. Algunas respuestas de la policía, por ejemplo como la que se ha dado al dramático incremento del problema de los niños de la calle o de las pandillas juveniles – consecuencias de las privaciones económicas – han sido desechadas como demasiado suaves contra la criminalidad. En Chile, explicó Candina, los “Carabineros” (la gendarmería nacional) tradicionalmente asumieron una actitud paternalista frente a tales problemas y desarrollaron amplios esfuerzos para sacar a los niños de las calles. Los críticos atacaron dichos esfuerzos, argumentando que la policía debería estar luchando activamente contra el crimen en vez de estar haciendo de padres de niños abandonados. Del mismo modo, para el caso de Sudáfrica Simpson mostró su desaliento por la falta de atención prestada a los integrantes de las pandillas juveniles. Estos jóvenes, argumentó, son los más agudos observadores de su propio camino a la actividad criminal. Correspondientemente, trabajar con ellos para descubrir los factores que los empujan hacia su camino criminal puede ser un método muy importante de prevención del crimen. Los colegas de Simpson que han intentado este tipo de trabajo han sido frecuentemente increpados por trabajar con una población que se considera irrecuperable.

Una pregunta del auditorio planteó si los reformadores estaban pidiendo más de la policía en estos contextos de transición que lo que pedían en el mundo desarrollado. El vacío entre el diseño y la implementación de la reforma policial es evidente en los casos de Centroamérica y Sudáfrica. Neild estuvo de acuerdo en que los actores internacionales, y frecuentemente los nacionales, establecen altos estándares y lineamientos para las reformas, y no siempre tienen planes realistas para operacionalizar tales estándares y aproximarse a tales ideales. Esta desarticulación entre los ideales del reformador y las realidades de países en transición puede crear expectativas no razonables y conducir a una sensación de fracaso en la reforma, lo que no es enteramente cierto dado la inevitable lentitud de los procesos de reforma institucional. La creciente criminalidad no ha permitido a las reformas policiales el tiempo que necesitaban para consolidar instituciones nuevas y disputadas dentro del molde democrático establecido en los diseños iniciales. El reto para los reformadores es pensar cómo reducir las demandas de corto plazo que se le hacen a las reformas y, a la vez, estructurar un proceso secuenciado que acumule consistentemente en el tiempo hacia altos estándares, y no sacrificar las iniciativas que deben tomarse para fortalecer y consolidar la responsabilidad y rendición de cuentas de la policía en contextos de alta criminalidad.



Foto por Jeremy Bigwood

Orador Principal

Fernando Rospigliosi, Ministro del Interior del Perú

Fernando Rospigliosi, el orador principal del almuerzo, expuso muchos de los temas que también fueron planteados por los profesionales de la policía. El entonces ministro del interior del Perú ofreció una perspectiva desde adentro sobre la reforma de la Policía Nacional del Perú. El Perú se encuentra actualmente en un proceso de transición democrática, luego de la caída del régimen del exiliado expresidente Alberto Fujimori, y debe reconstruir una fuerza policial que fue esencialmente plegada hacia los militares durante la dictadura de Fujimori. Rospigliosi notó que esto ha sido, y sigue siendo, una tarea difícil, especialmente debido a que los reformadores se han encontrado con una creciente expectativa pública que se ha alzado con el inicio de la transición. El pico en los índices de la criminalidad que siguió a la transición, tal como en los otros escenarios discutidos durante la conferencia, ha generado una

En Perú, salarios abismales, falta de personal, falta de incentivos para el buen desempeño, y la corrupción generan una moral policial calamitosa y fuertes incentivos para el robo y el engaño.

creciente preocupación pública sobre la criminalidad y una gran demanda para que el gobierno proporcione una más efectiva seguridad pública.

Rospigliosi explicó primero los desafíos que enfrentan quienes conducen la reforma en el Perú. Durante el predominio de Fujimori, hasta julio del 2000, todos los

Ministros del Interior fueron militares. A pesar del hecho de que técnicamente la policía permaneció bajo la conducción de una agencia civil, la jerarquía del Ministerio del Interior fue ocupada por oficiales militares, y la policía fue considerada como una rama más de las fuerzas armadas. La Policía Nacional del Perú fue sometida al Código de Justicia Militar y los tribunales militares y policiales especiales. El

entrenamiento, las estructuras de rango y el sistema disciplinario fueron de estilo militar, al igual que la propia legislación en materia de seguridad pública. La reforma policial en el Perú tiene que hacer frente a esta militarización y a la significativa superposición que se ha producido entre las funciones policiales y militares.

Rospigliosi explicó que la fuerza policial peruana es pobremente administrada. Está plagada por la extrema corrupción y la pensión policial está quebrada. Los rangos bajos de la policía son mal pagados y maltratados. Del mismo modo, la administración de la policía es ineficiente y burocrática. Los recursos son pobremente asignados; hay un alto número de policías que están trabajando en funciones administrativas y un alto grado de centralización y concentración en la toma de decisiones. De un presupuesto de 800 millones de dólares, el 94 por ciento se va en salarios, y los recursos no fluyen hacia abajo a través de la institución. Las estaciones policiales, que son el corazón de las operaciones policiales, están profundamente desatendidas.

De acuerdo a Rospigliosi, las diferencias abismales de salarios, el deteriorado estado del sistema de bienestar policial, el abuso contra el personal, la falta de incentivos para el buen desempeño, la corrupción y la manipulación política de los ascensos, generan una moral policial calamitosa y fuertes incentivos para el robo y el engaño. Más aún, la policía desconfía y se resiste al contacto con la sociedad civil y los medios de comunicación. Incluso las propias autoridades locales tienen poco contacto con la policía que ha entrado en conflicto con las patrullas de seguridad municipales (Serenazgos).

Rospigliosi informó que entre todas las agencias gubernamentales la PNP ostenta el más bajo nivel de confianza pública. Casi todos los ciudadanos encuestados señalaron que creían que la policía era corrupta, y la mayoría dijo que la corrupción era el más grande problema que enfrentaba el país. Más de la mitad de los encuestados dijeron que no denunciaban los robos porque consideraban que las denuncias eran inefectivas, y algunos dijeron que temían las represalias policiales. Los conflictos entre las autoridades locales y nacionales son comunes y frecuentemente trascienden al público. Esto da como resultado una mayor desconfianza fuera y dentro de la policía, la cual es exacerbada por la total ausencia de transparencia, incluso al interior del mismo gobierno. A pesar de todo esto, el

público demanda mucho de la policía porque percibe que la criminalidad es un gran problema.

Rospigliosi se mostró preocupado por la ausencia de compromiso de la sociedad civil con el esfuerzo reformador. Durante el régimen de Fujimori, la sociedad civil era aislada de cualquier involucramiento con el gobierno. La

Durante el régimen de Fujimori, la sociedad civil era aislada de cualquier involucramiento con el gobierno. La continuada ausencia de actores significativos de la sociedad civil es un legado de ese tiempo.

continuada ausencia de actores significativos de la sociedad civil en los temas de gobierno es un legado de ese tiempo. Tal como fue señalado por todos los panelistas, la sociedad civil es vital para adaptar las reformas a las circunstancias locales y para promover la aceptación pública de las reformas; también juega un papel decisivo en hacer funcionar aspectos vitales de la reforma como los

métodos de fiscalización y responsabilización externa de la policía. Rospigliosi señaló que esperaba que una mayor democratización y reformas adicionales iban a permitir a la sociedad civil emerger como un actor central de las reformas.

Posteriormente, Rospigliosi delineó algunos de los planes que se esbozaban para el cambio en el Perú. Consideró que, en particular, un elemento central era la profesionalización tanto de las propias fuerzas policiales como de sus cuerpos administrativos. La instalación de mecanismos de anticorrupción y mejores condiciones de trabajo para los oficiales eran otros aspectos prominentes del proceso. Luego, en la medida en que los militares seguían involucrados en las agencias gubernamentales, la desmilitarización era también un aspecto importante de la reforma. Esto debería incluir la investigación respecto de abusos contra los derechos humanos y la consecuente depuración de aquellos que estuvieran involucrados en tales prácticas, y la institución de mecanismos de control internos y externos.

Rospigliosi notó la importancia de incorporar en la toma de decisiones a aquellos actores relevantes para la reforma, entre ellos la sociedad civil, la comunidad internacional, y el Estado. Para ocuparse de estas reformas se ha establecido una comisión especial de reforma que representa al gobierno, la policía y a civiles notables del país. Ellos están trabajando para desarrollar un itinerario de la reforma, mejorar la eficiencia y la relación policía-comunidad, mejorar las condiciones de trabajo y beneficios para la policía, y eliminar la corrupción. Rospigliosi dijo también que esperaba que ellos desarrollaran una política inclusiva con la sociedad civil para luchar contra el crimen y promover la democratización. La Comisión está también conduciendo una serie de reuniones abiertas a lo largo del país para permitir una amplia entrada pública dentro del proceso.

En términos de la asistencia de los donantes, Rospigliosi cree que sería útil establecer una coalición para la reforma policial dentro de la comunidad internacional. Esto legitimaría los cambios hechos en la policía ante los ciudadanos de los países donde la reforma se lleva a cabo, y establecería una red de asistencia técnica para apoyar dicha reforma.

Finalmente, Rospigliosi reconoció la importancia de cambiar el carácter y la reputación de la policía y la difícil tarea que ello supone. Esfuerzos significativos deben ser puestos en marcha para redefinir los anteriores objetivos de la policía de luchar contra la “subversión” hacia otros que buscan promover la democracia. Esto es difícil cuando los grupos subversivos continúan operando en el país, y cuando el tráfico de drogas se está convirtiendo crecientemente en un gran problema. No obstante, Rospigliosi está optimista en que el Perú verá cambios sustanciales en el futuro. En un tono positivo, argumentó que el Perú disfruta del apoyo para la reforma de muchos sectores, entre ellos una demanda pública por el cambio que legitima el proceso de reforma, un compromiso gubernamental explícito en favor de la reforma, y muchos sectores al interior de la propia policía que también desean la reforma.

PANEL III

Lecciones Aprendidas

Perspectivas desde las reformas policiales pos-conflicto

El tercer panel se concentró en las lecciones aprendidas hasta la fecha de la experiencia de los donantes en el apoyo a los esfuerzos de reforma policial en los escenarios pos-conflicto en América Latina y el Caribe. Estas lecciones fueron enunciadas por representantes de agencias internacionales de asistencia para reformas policiales y, en el caso de Rodrigo Ávila, por un receptor de tal asistencia. Cada panelista ha estado directamente involucrado en apoyar cambios en organizaciones de la policía. Colin Granderson fue jefe de la Misión Internacional Civil en Haití (MICIVIH), una misión de derechos humanos que participó en el entrenamiento de la fuerza policial haitiana recientemente establecida. Rodrigo Avila, actualmente diputado en el Congreso Salvadoreño por el partido ARENA, fue jefe de la Policía Nacional Civil (PNC) salvadoreña durante los años claves que siguieron a los acuerdos de paz. Tanto Ávila como Granderson fueron testigos de primera mano del desmantelamiento y reconfiguración de las antiguas fuerzas de seguridad y del despliegue de nuevas fuerzas policiales, finalidades que se alcanzaron a través de un sustancial involucramiento de la comunidad internacional. Laura Chinchilla promovió innovaciones en la actividad policial como ministra de seguridad pública de Costa Rica y evaluó la ayuda internacional para reformas policiales y judiciales entregada por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas. Cada panelista ofreció una crítica constructiva de sus respectivos esfuerzos reformadores y proporcionó una valiosa introspección respecto de los cambios que son necesarios para lograr una reforma más efectiva.

Cada ponente se concentró en áreas específicas de la reforma que tendrían que ser mejoradas. Colin Granderson enfatizó tanto en la necesidad de que las reformas tomen en cuenta las realidades locales, y la importancia de dibujar metas realistas. Rodrigo Ávila habló del despilfarro originado en la falta de coordinación en el proceso de transferencia de la asistencia. Laura Chinchilla concentró sus

argumentos en la falta de indicadores de resultado medibles. Explicó que la reforma policial puede mostrar cambios visibles en la apariencia de la fuerza, tal como más oficiales, mejor equipamiento, o más oficiales entrenados, pero actualmente no está ofreciendo ninguna prueba del impacto en áreas como el control de la criminalidad.

Colin Granderson abrió el panel con una descripción y análisis de los esfuerzos puestos en marcha en la reforma policial en Haití luego de la reinstalación del gobierno democrático en octubre de 1994. Después de la destitución del Presidente Aristide en 1991, Haití sufrió un periodo turbulento marcado por la represión y la flagrante violación de los derechos humanos. Sólo la intervención armada sancionada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue capaz de resolver la crisis y reinstalar el gobierno democráticamente elegido. Un aspecto central del esfuerzo de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y de los subsecuentes intentos para encaminar a la democracia en Haití fue la creación de una fuerza policial civil que sea respetuosa de los derechos humanos. La naturaleza drástica de las reformas y el papel sustancial que allí jugó la comunidad internacional hacen de Haití un caso valioso para el estudio de la asistencia y la reforma policial.

A diferencia de El Salvador y Guatemala, la transición haitiana a la democracia no ha sido proyectada por un acuerdo de paz entre excombatientes o por una negociación política. Consecuentemente, los temas políticos que subyacieron al golpe de estado inicial no fueron tocados por la reforma. No es de sorprenderse entonces que, a pesar de los importantes logros, la reforma policial en Haití se ha estancado frente a una renovada inestabilidad y entrapamiento políticos.

Los esfuerzos internacionales para crear una Policía civil en Haití tuvieron que superar obstáculos tremendos. A diferencia de muchos países que pasaron por reformas policiales, Haití no tenía una fuerza policial antes de 1994. La Fuerza Multinacional (MNF) reemplazó a las Fuerzas Armadas de Haití (FADH) con una fuerza de seguridad pública interina, compuesta por soldados de la FADH que habían sido depurados y habían completado un curso de entrenamiento de seis días conducido por ICITAP. Fueron monitores internacionales de Policía quienes proporcionaron fiscalización para esta fuerza temporal. Cuando la nueva policía civil fue desplegada bajo el nombre de

Policía Nacional Haitiana (PNH), la fuerza de seguridad pública interina fue desmantelada. Granderson indicó que debido a su instalación improvisada y a la gran retención de personal de la FADH, el público nunca aceptó la legitimidad de la fuerza interina. Observó que un inadecuado proceso de selección permitió que perpetradores de violaciones a los derechos humanos permanezcan en gran medida al interior de la fuerza interina. La PNH, sin embargo, incorporó pocos candidatos provenientes de dicha fuerza, y así evitó inicialmente sus problemas de credibilidad.

En segundo lugar, el mandato de la misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas fue considerado inadecuado por los haitianos porque no dio prioridad al desarme, la lucha contra el crimen, o sus preocupaciones sobre la seguridad. El vacío de seguridad creado por la repentina y no planificada disolución de la FADH y la ineffectividad de la policía interina condujeron a una oleada de criminalidad. La creciente inseguridad condujo al crecimiento de los “grupos de vigilancia”, un auge de la seguridad privada en los vecindarios acomodados, y a los reclamos de los sectores populares para el retorno de medidas policiales “más duras”. La ineffectividad de la PNH contra la criminalidad y la violencia erosionaron la inicial confianza y apoyo con que contaba de parte de la comunidad. Esto permanece aún como una enorme barrera que impide el éxito de la PNH.

En respuesta a una pregunta de la audiencia, Granderson trató el tema del auge de la seguridad privada en los países en transición. En el caso de todos los países discutidos en el panel, se constató que un alarmante vacío de seguridad siguió a la transición hacia un gobierno democrático. En Haití, la policía y los militares fueron desmovilizados muy rápida y aleatoriamente luego de la reinstalación del Presidente Aristide. Esto generó una tremenda sensación de inseguridad y caos que, en el caso de quienes pudieran pagar por el servicio, fue aliviada por empresas de seguridad privada. Estas empresas experimentaron un crecimiento sustancial durante el periodo debido a la creciente demanda y a la presencia de un gran número de militares que habían sido retirados de las fuerzas armadas. Las empresas de seguridad privada en Haití y en gran parte del mundo en desarrollo permanecen desreguladas y son, por lo tanto, de una calidad variada y no uniforme. La seguridad privada proporciona una desigual protección para los segmentos pudientes de la sociedad y

frecuentemente sólo sirven para expulsar la criminalidad hacia áreas menos protegidas. También, debido a que las empresas de seguridad privada frecuentemente emplean a soldados desmovilizados, entre los que se incluyen conocidos violadores de derechos humanos, estas empresas pueden experimentar muchos de los problemas de responsabilidad y rendición de cuentas que experimentan las antiguas fuerzas de seguridad. Granderson notó que los soldados desmovilizados son un grupo central con el que se tiene que lidiar durante la transición a la democracia. No sólo está el hecho de que pueden dominar las empresas de seguridad privada, sino también el que ellos pueden constituirse en una fuerte voz de oposición a la reforma policial y a los cambios democráticos.

Al mismo tiempo que la asistencia de los donantes internacionales fue vital para empujar las reformas y ayudar a implementarlas, los donantes también crearon su propio conjunto de problemas. Para empezar, Granderson percibió que las expectativas de los donantes no eran realistas. Una atmósfera caracterizada por una economía arruinada, instituciones destruidas, inestabilidad política, criminalidad desenfrenada y un sistema de valores opuesto a los principios de la actividad policial democrática no era propicia para una reforma policial rápida y exitosa. Un ejemplo de estas dificultades es el modelo de seguridad rapaz y represivo dejado como herencia por los militares haitianos. La percepción de fracaso que se origina en las expectativas no realizadas ha creado una baja moral en la comunidad de donantes y ha reducido el apoyo público para el esfuerzo reformador.

Del mismo modo, la multiplicidad de donantes involucrados en la reforma hizo de la coordinación un requerimiento decisivo que no fue satisfecho. Organizaciones y agencias de diferentes países, incluyendo las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos, Canadá y Francia, estuvieron apoyando la reforma policial e hicieron difícil la administración de la misma. Adicionalmente, los elementos de la policía civil de las Naciones Unidas responsables para la instrucción de la policía Nacional Haitiana procedieron de países con modelos policiales muy diversos. Estos grupos tuvieron ideas muy distintas, tanto entre ellos mismos como con las autoridades haitianas, respecto del avance y de los contenidos de las reformas y del entrenamiento. Granderson

consideró que la falta de coordinación y de un abordaje común fue contraproducente para la reforma. Para combatir esto, argumentó que cuando están involucradas múltiples agencias ejecutoras, se deberían desarrollar una estrategia coherente y un marco general para los programas particulares de cada uno de los donantes. También aseveró que las Naciones Unidas deberían tomar el liderazgo en el desarrollo de una metodología y doctrina de entrenamiento policial para disminuir los problemas de coordinación.

Adicionalmente, en la medida en que la realidad y las opiniones locales fueron ignoradas, mucho del entrenamiento policial fue inapropiado para el contexto haitiano. Granderson mencionó esto como un ejemplo de una lección que puede extraerse en el sentido de

Una reforma impuesta externamente no funciona a menos que la policía y la población locales se hagan dueños de los cambios.

que una reforma impuesta externamente no funciona a menos que la policía y la población locales se hagan dueños de los cambios. Acentuó la importancia de tomar en cuenta las condiciones locales; dijo, “muy frecuentemente no prestamos suficiente atención a la importancia

de la atmósfera en la que tenemos que operar”. Para Granderson tanto la atmósfera para la reforma como los desafíos que cada localidad específica plantean deben ser tomados en cuenta.

Granderson elogió la atención que los procesos de reforma brindaron al tema de la responsabilidad y rendición de cuentas en materia de derechos humanos. Sin embargo, se mostró frustrado por el fracaso en la inclusión en dicho proceso de los grupos de la sociedad civil, y notablemente de las organizaciones de derechos humanos.

Granderson dijo:

Las organizaciones de derechos humanos mantuvieron una relación muy antagonica con las autoridades... Mucho más podía haberse hecho para superar esa brecha... y permitirles [a la sociedad civil] tener mayor participación en el entrenamiento, en aspectos del monitoreo, y en el funcionamiento de un mecanismo de

fiscalización... Es un camino de doble vía; no sólo habrían tenido mayores opiniones en algunos de los procedimientos que estuvieron siendo desarrollados... sino habría sido un canal muy importante para captar algunas de las preocupaciones que se estaban viviendo en el terreno.

Finalmente, Granderson criticó las demoras en la reforma judicial que debería haber acompañado a la reforma policial. En la situación haitiana, la policía recibió casi toda la atención de los reformadores internacionales, mientras que el poder judicial siguió sufriendo de falta de recursos, falta de independencia, personal incompetente, y desconfianza generalizada de la población. El sistema de justicia penal ha sido, por lo tanto, incapaz de apoyar el trabajo de la policía. Granderson enfatizó que la policía no puede ser efectiva si los propios sistemas de justicia no están en su lugar para apoyar las acciones policiales.

Para resumir, Granderson ofreció las siguientes conclusiones de la experiencia haitiana:

- ▶ La apropiación nacional del cambio es débil cuando éste es impuesto externamente. Es esencial, entonces, asegurar por lo menos un consenso frágil entre los donantes y los actores locales involucrados en la reforma si se quiere que el cambio tenga éxito.
- ▶ Privilegiar a soluciones adecuadas a la atmósfera local y al nivel de recursos nacionales disponible.
- ▶ Mecanismos de coordinación y criterios de evaluación son herramientas útiles para mejorar el apoyo institucional de los donantes.
- ▶ Los proyectos de los donantes deberían concentrarse no sólo en mejorar el suministro de seguridad, sino también prestar atención a las demandas de seguridad de las comunidades facilitando su involucramiento en los proyectos de apoyo institucional.
- ▶ La legitimidad policial basada en la integración dentro de la fábrica social y no en la fuerza es más sostenible.
- ▶ La reforma policial no tiene lugar en un vacío institucional. Se debe prestar especial atención a los aspectos relacionados del sistema judicial y de prisiones.

- ▶ Un buen oficial de policía internacional [proveniente del programa de policía civil de las Naciones Unidas, CIVPOL] no es necesariamente un buen agente de cambio o de apoyo institucional. Estos oficiales deberían tener pericia en la lengua local, buenas habilidades de comunicación, empatía y adaptabilidad.
- ▶ Deberían asegurarse abordajes comunes a la actividad policial y la continuidad de los mentores.
- ▶ Las tareas de monitoreo y verificación y las de instrucción deberían ser mantenidas separadas porque la primera crea presiones y tensiones que hacen difíciles las segundas.
- ▶ Una presencia internacional puede dar una aprobación implícita a una situación política indeseada. Sin embargo, puede limitar los abusos de derechos humanos, la interferencia política, la conducta policial, y la corrupción.
- ▶ Los contextos de pos-conflicto son inherentemente volátiles, de manera que las reformas deberían:
 - ❶ Establecer objetivos modestos.
 - ❷ Planificar para el caso del peor escenario.
 - ❸ Preparar para un recorrido largo, porque el tiempo es esencial para la ejecución del cambio.

Granderson considera que las lecciones de la situación haitiana son valiosas para el avance de la reforma policial internacional y, particularmente, para la asistencia policial internacional. El proceso de reforma haitiana ilumina aquellas áreas donde los esfuerzos de reforma policial han estado débiles y la asistencia de los donantes ha sido inefectiva. Las lecciones aprendidas de las reformas haitianas, tanto de sus logros positivos como de sus notables dificultades, pueden ser tomadas como elementos de análisis para que las futuras reformas policiales sean más exitosas.

Rodrigo Ávila, actualmente diputado de la Asamblea salvadoreña, siguió a Granderson con un relato de su experiencia con la reforma policial desde su posición de subjefe (1993-1994) y jefe (1994-1999) de la Policía Nacional Civil salvadoreña (PNC). La PNC es

la policía civil que, al finalizar la guerra civil salvadoreña en 1992, reemplazó a la vieja policía que se encontraba altamente militarizada debido precisamente a su papel en el conflicto. La reforma policial salvadoreña se alza como un modelo tanto de una reforma exitosa como de los desafíos que las fuerzas pos-conflicto tienen que hacer frente.

La vieja fuerza policial salvadoreña fue retirada paulatinamente después de 1992 y reemplazada por la PNC. Bajo los términos de la sección de seguridad pública de los Acuerdos de Paz, la PNC sólo tomó el 20 por ciento de su personal de la antigua fuerza policial e incorporó como otro 20 por ciento a ex combatientes rebeldes. La mayoría de la PNC (60 por ciento), por lo tanto, fue constituido con personal enteramente nuevo. La PNC estuvo así enfrentada con muchos desafíos significativos, entre los cuales se incluye el entrenamiento de personal inexperimentado, una crisis

de legitimidad que provenía de la anterior y desacreditada fuerza, y un auge de criminalidad.

La percepción pública respecto de una determinada fuerza puede ser mejorada cuando ella es asociada a organizaciones internacionales.

Al tiempo de reconocer que la reforma salvadoreña en general, y su reforma policial específicamente, es ampliamente considerada como uno de los éxitos de las

transiciones democráticas, Ávila encontró que la provisión de ayuda por parte de la comunidad internacional podía haber sido mejorada de muchas maneras. La asistencia internacional fue decisiva para los esfuerzos reformadores, pero tal ayuda también creó algunas dificultades en la coordinación e implementación de la reforma.

Ávila dio una breve historia de la policía salvadoreña. A principios de los años 80, un esfuerzo orientado a profesionalizar la fuerza policial y a crear una mayor responsabilidad y rendición de cuentas fracasó. A finales de los años 80, los salvadoreños iniciaron otro esfuerzo reformador promovido por la ayuda internacional. Como parte de este esfuerzo, los Estados Unidos ayudó en el entrenamiento de la Comisión de Investigación Criminal, que creó una unidad de

investigación forense moderna bajo el control del ministerio de justicia. También, la Drug Enforcement Agency (DEA) equipó y entrenó la Unidad Ejecutiva Antinarcóticos que operó bajo el mando de un consejo ejecutivo civil presidencial. Ambas iniciativas estuvieron fuera del dominio militar, pero incluyeron entre sus miembros a exoficiales de las fuerzas armadas que contaran con conocimiento especializado específico. Tales unidades, incluyendo a los mencionados exoficiales de las fuerzas armadas, fueron incorporadas dentro de la PNC en 1993 y, para algunos sectores gozaron de legitimidad debido a que se percibía que estaban disociadas del conflicto.⁹ Con la firma de los Acuerdos de Paz, la comunidad internacional entonces pasó a involucrarse de fondo en los esfuerzos de reforma judicial. Las Naciones Unidas, los Estados Unidos, Canadá, y muchos otros actores, han donado fondos y han proporcionado asistencia técnica a la PNC desde 1993.

La creación de la PNC tuvo muchos beneficios importantes. La vieja fuerza policial estuvo involucrada en la guerra civil, consecuentemente carecía de legitimidad con la comunidad. La legitimidad es un área donde la ayuda internacional puede ser muy útil para las fuerzas de la reforma. La percepción pública respecto de una determinada fuerza puede ser mejorada cuando ella es asociada a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o la *Guardia Civil* española. En forma similar, uno de los beneficios que se alcanza con la creación de una fuerza enteramente nueva es su disociación de la antigua e ilegítima fuerza. En el caso de El Salvador, la nueva Policía también se benefició de la insistencia de los Acuerdos de Paz de que los antiguos combatientes de la guerrilla fueran integrados dentro de sus filas; la PNC tuvo de ese modo una base transparente y apolítica.

Ávila clasificó los cuatro principales desafíos del proceso de reforma que estuvieron presentes desde el lanzamiento inicial de la PNC. El mayor desafío fue ganar la confianza de la población. La mayoría de la gente estaba aún temerosa de cualquiera que portara un arma y vistiera un uniforme; ello era un legado de la recién concluida guerra civil. Segundo, Ávila dijo que la PNC encontró problemas logísticos y organizacionales en la creación de una organización desde sus cimientos. Para promover su legitimidad, la PNC tuvo que diferenciarse ampliamente de las antiguas fuerzas policiales. Esta

búsqueda de diferenciación condujo al desarrollo de algunos planes inciertos y e insuficientemente probados que algunas veces resultaron siendo un fracaso. Tercero, a pesar de la ayuda internacional, la PNC enfrentó restricciones presupuestales y escasez de equipamiento. Finalmente, la PNC fue sometida a tremendos desafíos para garantizar la seguridad pública en un contexto en el que el crimen crecía aceleradamente. Una nueva fuerza policial puede perder rápidamente el favor de la comunidad si esta última percibe que aquella es inefectiva contra el crimen. Este fue el caso tanto en El Salvador como en Haití. De hecho, estas dificultades parecen comunes en la mayoría de las reformas pos-conflicto.

Respondiendo a una pregunta del auditorio, Ávila se refirió en general al problema de la información y las estadísticas en las fuerzas policiales que se encuentran en proceso de transición, y en particular hizo mención al caso de El Salvador. Un participante del auditorio preguntó a Ávila acerca del impacto que la ausencia de un sistema

Existe una acuciante necesidad de incrementar la coordinación y cooperación entre los donantes.

unificado de rastreo de la criminalidad tiene en la reforma. Ávila admitió que la carencia de información y la incoherencia estadística han producido una tensión notable al interior de los esfuerzos reformadores. En El Salvador, se descubrieron que las distintas ramas del gobierno mantenían

diferentes tipos de registro de la criminalidad. Las agencias definían el crimen de diferente manera y tenían criterios distintos para clasificarlo. Ávila ofreció el ejemplo específico de las muertes por accidente de tránsito. Cuando ocurría una muerte por accidente de tránsito, la Fiscalía registraba el hecho como un homicidio porque todavía no se había probado que se trataba de un accidente. Hasta que la oficina forense entregara una certificación a la fiscalía de que la persona había muerto por causas naturales o en un accidente, los registros de la fiscalía continuaban clasificando el hecho como un homicidio. Esto creó un problema porque la oficina forense, la policía y la fiscalía no compartían suficientemente su información, lo que daba como resultado que los registros fueran inconsistentes y que no necesariamente reflejaran la realidad. Los reformadores han dado

pasos significativos para reducir tal disparidad de información. No obstante, resulta claro que el registro errático e incierto de información obstaculiza notablemente los intentos de establecer la responsabilidad y el profesionalismo en la policía.

Ávila también detalló varios errores significativos en la reforma salvadoreña:

- 1 **Los reformadores no tenían un concepto claro de qué modelo de actividad policial instituirían.** Esto condujo a esfuerzos ineficientes y desarticulados. La asistencia internacional fue orientada a asuntos técnicos, no necesariamente a los institucionales. El entusiasmo de los receptores también confundió el cuadro; ellos trataron de conseguir la mayor cantidad de ayuda posible sin tener una planificación estratégica acerca de cómo hacer el mejor uso de tal ayuda. Para combatir este problema, los receptores deberían crear una oficina de planeamiento para coordinar su asistencia internacional.
- 2 **Los plazos políticos obligaron a los reformadores a acelerar la reforma sin planes de acción establecidos.**
- 3 **La academia policial fue separada de la policía como parte de las reformas pos-conflicto.** Ávila considera que mientras se redujo la probabilidad de abusos de poder de parte de los líderes policiales, esto ha conducido también a un entrenamiento inapropiado. También, el Consejo de la Academia Policial estuvo compuesto por políticos, en vez de gente entrenada en asuntos policiales o por expertos académicos.
- 4 **Los objetivos políticos jugaron un papel muy grande en la reforma.** Consideraciones políticas tuvieron mayor importancia que consideraciones institucionales y prácticas.
- 5 **Demasiados asesores y entrenadores fueron involucrados en la reforma con una muy escasa coordinación entre ellos.** Todos los asesores tenían ideas diferentes, consecuentemente aquellos que trataban de implementar los cambios y los que estaban siendo entrenados fueron frecuentemente confundidos. Por ejemplo, la policía de Cataluña trató de implementar planes muy inconsistentes con la disposición geográfica de El Salvador. Adicionalmente, la superposición de donantes condujo a lo que

Ávila llamó “el síndrome de la torre de Babel” cuando la gente no se entendía al referirse a funciones y papeles totalmente diferentes mientras usaban los mismos términos genéricos, confundiendo frecuentemente a los receptores de la reforma.

Para concluir, Ávila ofreció lecciones generales de la experiencia salvadoreña. Primero, él cree que no existe un modelo universal para la función policial. Diferentes modelos pueden y deberían ser adaptados a las necesidades específicas de cada país. Las técnicas policiales son un asunto diferente. Algunas técnicas pueden ser consideradas como universales, y deberían ser estandarizadas. Segundo, debería establecerse un mecanismo de coordinación con, y entre, los donantes. Esto, considera Ávila, debería ser la responsabilidad del país o agencia receptores, de tal manera que se pueda aprovechar la ayuda lo más posible y evitar su duplicidad. Este mecanismo debería también eliminar la corrupción y el mal uso de los fondos. De otro lado, los donantes deberían pedir que los receptores de la ayuda establezcan una oficina de planeamiento y coordinación de esfuerzos.

El análisis de Laura Chinchilla fue más amplio que las dos presentaciones anteriores. Más que concentrarse en los detalles de algunos esfuerzos particulares, expuso temas generales vinculados a la reforma. Desde esta perspectiva, Chinchilla extrajo conclusiones que abarcaban las experiencias de muchos países de América Latina y de otras regiones.

Chinchilla consideró que todos los problemas de los que Colin Granderson fue testigo en el proceso de reforma policial haitiano eran comunes a todas las reformas policiales en América Latina. De hecho, las sociedades e instituciones policiales de los países pos-conflicto parecen tener dificultades muy similares. Por tal razón, Chinchilla considera que es posible aprender y compartir lecciones importantes para mejorar los esfuerzos de reforma que se llevan a cabo a lo largo de toda la región.

Chinchilla clasificó la historia de la asistencia policial internacional para América Latina en cuatro periodos generales. Desde los años 60 hasta los años 90 el donante principal de asistencia policial era los Estados Unidos. En los años 60, los

esfuerzos de los Estados Unidos se concentraron en el sector legal, en lo que se llamó proyectos “Ley y Desarrollo”. También durante los años 60 y hasta los años 70, la asistencia estadounidense se extendió para las fuerzas de seguridad, bajo el control de la Oficina de Seguridad Pública de USAID. El apoyo del programa a la actividad policial represiva de los regímenes autoritarios condujo a un descrédito general de los esfuerzos de asistencia a la policía de parte de los Estados Unidos. Desde los años 80 hasta ahora, los Estados Unidos evitaron largamente involucrarse en la reforma de la seguridad pública y se concentró, en cambio, en proyectos en el sector justicia, en gran medida como parte del proyecto de Administración de Justicia impulsado por USAID. Al empezar los años 90, el campo de la asistencia policial se abrió a una variedad de otros actores, incluyendo las agencias multilaterales y bilaterales como el PNUD, la Comunidad Europea, el Banco Mundial, España, y Canadá. Actualmente, un creciente número de países, organizaciones nacionales e internacionales, donantes bilaterales y multilaterales, están trabajando en esfuerzos de reforma policial en todo el mundo. La magnitud e impacto de la asistencia internacional para la policía ha crecido significativamente en los años recientes y puede tener impactos aún más significativos. Chinchilla citó el caso de El Salvador, donde la asistencia para la administración de justicia y la seguridad pública ascendió al 5.4 por ciento del producto bruto interno entre 1985 y 1997. En consecuencia, la influencia política y financiera de la asistencia policial es sustancial en muchos países receptores.

Chinchilla notó progresos importantes como resultado de los programas de reforma judicial. Una nueva legislación, la introducción del modelo semiacusatorio, la unificación del modelo jurisdiccional (por ejemplo, eliminando el fuero policial), y medios alternativos de resolución de conflictos han provenido todos de reformas judiciales apoyadas internacionalmente. En el lado de la policía, los productos incluyen una nueva legislación policial, la desmilitarización, un mayor respeto por los derechos humanos, y un mayor involucramiento de la comunidad. Después de señalar esos avances, Chinchilla concentró sus comentarios en asuntos donde la asistencia internacional necesita ser más efectivamente coordinada e implementada. Uno de las mayores preocupaciones es la tendencia de los donantes a evaluar el éxito de los programas de

reforma sobre la base de productos en vez de resultados de impacto. Por ejemplo, algunos podrían considerar que la reforma es exitosa si se ha alcanzado el número deseado de oficiales entrenados, si se han emitido leyes importantes, o si todos los informes son escritos. Sin embargo, estos productos no reflejan en modo alguno si la comunidad se siente segura, o si la criminalidad está siendo realmente reducida. Esta es una distinción importante. Los avances técnicos y la apariencia externa de la policía importan poco si la comunidad afectada no se siente beneficiada por las mejoras.

Chinchilla notó que los esfuerzos reformadores fracasaron frecuentemente en apoyar estrategias que reflejaban las conexiones entre la reforma judicial y policial como partes de un sistema

En general, las reformas tendieron a concentrarse en actividades políticamente menos riesgosas como el entrenamiento o la provisión de infraestructura, y tampoco dieron una adecuada consideración a las preocupaciones presupuestarias y la sostenibilidad del proceso.

integrado de seguridad pública y aplicación de la ley. Chinchilla observó que algunas veces las fuerzas policiales fueron completamente dejadas de lado en los procesos de reforma judicial, conduciendo a una reacción anti-reforma o contra-reformas de la policía que se no se sintió involucrada y más bien se percibió desatendida por las reformas originales. En general, las reformas tendieron a concentrarse en actividades

políticamente menos riesgosas como el entrenamiento o la provisión de infraestructura, y tampoco dieron una adecuada consideración a las preocupaciones presupuestarias y la sostenibilidad del proceso. Frecuentemente también, las reformas fallaron en abordar los desafíos de la corrupción y el limitado acceso a, y confianza en, la policía y el Poder Judicial. Las especificaciones de los donantes que priorizan metas policiales específicas tales como la lucha antinarcoóticos, pueden crear también desbalances devastadores entre las unidades especializadas y el resto de la policía, que afecten gravemente la reforma.

Al igual que los panelistas anteriores, Chinchilla reiteró la acuciante necesidad de incrementar la coordinación y cooperación entre los donantes. La disensión en la asistencia demora el progreso de la reforma e impide a los donantes aprender lecciones de las experiencias previas. Chinchilla encuentra similarmente inquietante la falla en considerar los factores y condiciones locales en los esfuerzos reformadores. A diferencia de la reforma judicial, a menudo la asistencia policial viene a través de programas bilaterales, frecuentemente importando modelos policiales muy específicos e incrementando los conflictos entre los donantes. Chinchilla ha observado que en las situaciones pos-conflicto, el multilateralismo se desvanece cuando empieza el proceso de construcción institucional. Más aún, la asistencia policial falla frecuentemente al no tomar en cuenta en el diseño y monitoreo de los programas de asistencia los parámetros existentes para una actividad policial democrática, tales como los estándares de Naciones Unidas, la guía de la Comunidad Europea, o el Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica.

Chinchilla ordenó en tres categorías los desafíos que las agencias de ayuda enfrentan: el diseño del proyecto, la implementación del proyecto y la evaluación del proyecto. Primero, en el diseño del proyecto, debería ser fortalecido el marco conceptual para la reforma. Esencialmente, quienes hacen la reforma necesitan tener un plan de conjunto con metas claras e indicadores de logros. Este plan debe incluir por completo los sectores justicia y seguridad. Del mismo modo, los marcos deben considerar la factibilidad política y económica así como la sostenibilidad de los proyectos propuestos. Los esfuerzos de reforma serán ineficaces si no pueden ser implementados para alcanzar un cambio de largo plazo.

En el área de implementación del proyecto, Chinchilla esquematizó los elementos fundamentales que deben ser incluidos para una reforma exitosa. El primero, tal como los panelistas anteriores lo enfatizaron, es el involucramiento de la sociedad civil. Ella también espera ver una política de diálogo que establezca programas y planes con significado para la reforma y para la institucionalización de los cambios hacia una función policial más democrática. Adicionalmente, Chinchilla acentuó la necesidad de una mayor coordinación entre las agencias de los países que emprenden la reforma, entre los donantes, y entre los donantes y los países receptores.

La tercera categoría es la evaluación del proyecto. Chinchilla, al igual que David Bayley, encuentra una terrible falta de evaluación e indicadores de impacto en las fuerzas policiales. La policía no sólo falla en mostrar que su actividad está teniendo impacto en la criminalidad, sino también en que es incapaz de mostrar que los esfuerzos de la reforma están teniendo un efecto fuera de lo que Chinchilla llama indicadores de “productos”, tales como el número de papeletas entregadas, el número de arrestos hechos, etc. En vez de eso, la policía necesita identificar indicadores de “resultado”, como el impacto de su actividad en los niveles de la criminalidad. También, la evaluación de estos programas necesita venir de recursos independientes, y no sólo de evaluadores policiales internos, para asegurar la validez de los reclamos de los reformadores. Estas evaluaciones proporcionarán un recurso valioso para la actualización del curso de la reforma y para ofrecer lecciones a los futuros reformadores.

En la sesión de preguntas que siguió al panel, Chinchilla se refirió a un asunto muy importante en la reforma policial en América Latina y en el exterior. Mientras todos los que estudian y observan la reforma policial desde fuera pueden ver las finalidades de responsabilidad y efectividad en las fuerzas policiales como metas complementarias, esta idea no es tan clara para las poblaciones que están sometidas a altos niveles de criminalidad y escasa actividad policial. Los argumentos más razonables y lógicos de los investigadores en temas policiales y de los expertos en reformas no han convencido a los afectados por la reforma de que estos no son objetivos contradictorios, tal como las experiencias descritas por Graeme Simpson lo atestiguan. Una parte importante de cualquier proyecto de reforma, por lo tanto, debe ser convencer al público sobre la necesidad y complementariedad de las metas de responsabilidad y efectividad.

PANEL IV

Perspectivas de los Donantes para el Desarrollo

Los países que requieren más de reformas policiales son frecuentemente aquellos que carecen de los recursos financieros para llevarlas a cabo. Es también poco probable que tengan el conocimiento especializado para diseñar e implementar la reforma. En los escenarios pos-conflicto, la asistencia de donantes internacionales ha jugado un papel decisivo en las reformas policiales. Las agencias donantes proporcionan dinero, equipamiento, personal, y entrenamiento para las reformas policiales. En algunos casos, como Haití y El Salvador, han sido creadas fuerzas policiales completamente nuevas bajo la guía de donantes internacionales y la comunidad internacional. Tal como fue descrito en el anterior panel, la ayuda internacional es sumamente útil; sin embargo, ella puede ser mejor coordinada para que la calidad de las reformas sea también mejorada. Sin embargo, entregar asistencia a fuerzas policiales del extranjero no es fácil desde el punto de vista de los donantes. Antiguos programas de los donantes que agravaron problemas políticos, los turbios antecedentes en materia de derechos humanos de muchas fuerzas policiales, y la dificultad de transformar a la policía en general, hacen de la reforma policial un desafío para los donantes. Así, hasta hace poco han sido relativamente pocas las agencias internacionales de desarrollo que han proporcionado asistencia significativa para reformas policiales. En la actualidad, sin embargo, cada vez más las agencias de desarrollo están entregando ayuda y entrenamiento en esta área, sea para responder a los crecientes índices de criminalidad y los obstáculos que ello pone al desarrollo económico y el alivio a la pobreza, o sea para proporcionar ayuda subsecuente a las reformas una vez que los actores de las misiones de mantenimiento de paz, y sus componente de policía civil, se retiran.

El panel final reunió a representantes de agencias bilaterales y multilaterales que apoyan la reforma policial, incluyendo a la

Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Los participantes describieron los programas y procedimientos de sus organizaciones, y hablaron sobre porqué sus agencias sienten que es importante comprometerse en la difícil arena de la reforma institucional, y las preocupaciones que enfrentan al hacerlo.

Para empezar, Patrick Cronin de USAID proporcionó una perspectiva de las posibilidades y desventajas de la reforma policial y describió la política de revisión de la asistencia policial de USAID.

En los años recientes, la criminalidad y la violencia han emergido como los principales obstáculos para la realización de los objetivos de desarrollo en América Latina y el Caribe.

Margaret Sarles, también de USAID, expuso el trabajo de su agencia en la construcción de la democracia en América Latina. En particular, USAID mide la opinión pública en la región para determinar cuál debería ser el foco principal de la reforma. Jamal Benomar, de la UNDP, expuso razones de la renuencia de los donantes para dar asistencia a la policía. Para facilitar tal asistencia, Benomar está propugnando esfuerzos más

estratégicos en la reforma policial. Mayra Buvinic, representante del BID, transmitió la política de su organización de donar a los reformadores que buscan reducir la violencia. El BID ha justificado préstamos, incluyendo alguna asistencia policial, sobre la base de la cuantificación de los costos económicos de la violencia. Chris Gale, del DFID, esquematizó sus planes para moverse hacia un modelo de asistencia participativa.

El administrador asistente Patrick Cronin expuso sobre el involucramiento de USAID en los asuntos de asistencia policial, y presentó los parámetros centrales de la política de su institución al respecto. Explicó que USAID está en una posición precaria respecto del ofrecimiento de asistencia a fuerzas policiales en el extranjero. La historia de la asistencia de USAID para tal efecto incluye la

experiencia de la Oficina de Seguridad Pública, que desde 1962 hasta 1974 actuó con el objetivo de ayudar a que las fuerzas de seguridad extranjeras desarrollen:

... capacidad de investigación para la detección e identificación de individuos y organizaciones criminales y subversivas y la neutralización de sus actividades, e inculcar capacidad para el control de actividades militantes que incluyen demostraciones, desórdenes públicos y asonadas por medio de operaciones guerrilleras de pequeña escala.

Los programas de la Oficina de Seguridad Pública tenían conocimiento documentado de abusos contra los derechos humanos que fueron perpetrados por las fuerzas policiales extranjeras que entrenaban, y quizás hasta ayudaron en su realización. Este antecedente condujo al Congreso de los Estados Unidos a modificar el Acta de Asistencia Extranjera (FAA) en 1974, añadiendo en la sección 660 una prohibición contra cualquier asistencia gubernamental a través de la FAA para fuerzas policiales en el extranjero. A partir de entonces, los programas gubernamentales de ayuda a fuerzas policiales extranjeras de necesidad han tenido que ser “políticas de excepción”, es decir programas conducidos con exenciones legales específicas de la sección 660 de la FAA. Estas exenciones se han convertido en algo común desde el fin de la guerra fría y el ascenso de democracias a lo largo de América Latina, Europa del Este y el África.

A pesar de la existencia de amplias excepciones a la sección 660 en la actualidad, USAID permanece limitada en su papel respecto de la asistencia policial exterior. Actualmente cuenta con seis programas, todos en América Latina, implementados a través del Programa Internacional de Ayuda para el Entrenamiento en Investigación Criminal del Departamento de Justicia (ICITAP). USAID tiene planes para expandir sus operaciones hacia Nigeria, Jamaica y Sudáfrica. El papel de USAID es pequeño comparado, por ejemplo, con el del Buró de Asuntos Internacionales en Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado (INL), que desarrolla operaciones en más de 60 países y tiene un presupuesto ocho veces mayor que el de ICITAP. El FBI, el Servicio de Aduanas, la DEA, y el Servicio Secreto proporcionan también asistencia policial.

Cronin explicó que las organizaciones de desarrollo tales como USAID tienen un absoluto interés en la seguridad. Citó el informe del Banco Mundial de 1999 *Consulta con los Pobres* para notar que “en los años recientes, la criminalidad y la violencia han emergido como los principales obstáculos para la realización de los objetivos de desarrollo en América Latina y el Caribe”. Ayudas para la policía, como las de ICITAP, son justificadas bajo este razonamiento. De hecho, a finales de 1994, un administrador de USAID aprobó la integración de la asistencia policial dentro de los programas de estado de derecho de USAID, “reconociendo explícitamente el papel que una fuerza policial efectiva y responsable juega en el desarrollo y funcionamiento de un sistema judicial”. Esta política guía nunca fue desarrollada; sin embargo, el Grupo de Trabajo para el Estado de Derecho de USAID propuso recientemente formalizar la sugerencia de 1994. Este y otros asuntos serán discutidos cuando USAID reevalúe sus políticas de asistencia policial.

Cronin ofreció, asimismo, un marco para entender la perspectiva de los donantes respecto de la reforma policial. Expuso los siguientes “parámetros claves de la política de asistencia policial”, que abarcan los asuntos que USAID está considerando como parte de la revisión de su política de asistencia policial.

- 1 La asistencia para la reforma policial y el desarrollo debe ser emprendida como parte de un **abordaje sistemático** al cambio. Trabajar sólo con la policía, y no simultáneamente con otras partes del sistema de justicia, tales como las cortes y las fiscalías, no permite alcanzar los resultados que se requieren.
- 2 La reforma policial es un esfuerzo de largo aliento, que implica la asistencia de múltiples donantes, y que se basa en la construcción de la capacidad institucional de la policía y de las actividades policiales en una sociedad. La **construcción de capacidades** debe dirigirse tanto a los objetivos internos de la institución policial como a aquellos componentes institucionales más amplios del estado de derecho y de la gobernabilidad.
- 3 La construcción de una institución policial capaz es un componente integral del proceso de construcción de un sistema de **gobierno democrático** y efectivo. Estar relativamente libres de la presencia de la criminalidad y la violencia, y contar con

seguridad personal y comunal, son elementos fundamentales de un buen gobierno y prerrequisitos para que avancen otros esfuerzos por el desarrollo.

- 4 La criminalidad, la violencia y la seguridad personal son temas estrechamente vinculados a la **democracia**. La aplicación inefectiva de la ley debido a la debilidad policial es no sólo un ejemplo de pobre gobernabilidad, sino puede también resultar en una reducción del apoyo del público a la democracia, la disminución de la confianza interpersonal, y puede comprometer la legitimidad del gobierno.
- 5 Con frecuencia, los incidentes de victimización criminal dan a los ciudadanos una mala impresión de la ejecutoria del gobierno, lo que puede disminuir la **legitimidad gubernamental**, y, a su vez, promover la inestabilidad y, a veces, el conflicto.
- 6 La seguridad y la justicia son condiciones para reducir la tendencia a recurrir a la violencia cuando se producen desacuerdos, y de ese modo son necesidades centrales de las sociedades que están esforzando para **prevenir el conflicto**.
- 7 En términos de **derechos humanos**, la policía tiene antecedentes muy pobres. En tanto agentes que aplican la ley, los oficiales de Policía tiene la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de los abusos contra los derechos humanos.

Margaret Sarles también trabaja para USAID, en el Instituto Democracia para América Latina y el Caribe. Sarles expuso el trabajo de USAID en la construcción de la democracia en América Latina y resaltó los esfuerzos que su institución desarrolla para rastrear la opinión pública en la región, con el fin de determinar que debería ser incluido como foco de la asistencia para la democracia y la gobernabilidad. Notó que la policía se encuentra en una posición conspicua por la preocupación pública respecto del crecimiento de la criminalidad y la violencia. Sarles conoce mucho los programas de asistencia policial de USAID, en la medida en que todos están localizados en América Latina y el Caribe.

Margaret Sarles explicó que el presupuesto de USAID para la reforma policial proviene del presupuesto del Departamento de Estado para desarrollo económico. Los proyectos de USAID incluyen

el involucramiento con ICITAP para actividades policiales, pero también están conectados con el trabajo hecho en todo el sector justicia. Actualmente, USAID tiene misiones en 16 países de América Latina, aunque Sarles consideró que USAID debería estar trabajando en más países y tener más recursos que puedan ser puestos en la reforma policial y otros proyectos en favor de la democracia. Mientras que iniciales proyectos de reforma se concentraron principalmente en el mejoramiento de la protección de los derechos humanos, Sarles notó que en las agencias donantes ha habido un cambio hacia una agenda que privilegia la lucha contra crimen. Esto último es claramente importante debido al efecto corrosivo que la

Para USAID en América Latina, la actividad policial democrática se alcanza a través de la desmilitarización, la profesionalización y la reforma judicial.

criminalidad tiene en la legitimidad del gobierno democrático y su habilidad para gobernar. En el futuro, USAID se moverá hacia el trabajo de prevención de la violencia.

La asistencia policial entregada por USAID es tan sólo una parte del apoyo mayor que se da a la reforma judicial en el mundo en vías de desarrollo. Sarles trabaja

específicamente en asuntos democráticos en América Latina, de manera que observa estos asuntos a través de una “óptica latinoamericana” que, advirtió, no debería ser trasladada automáticamente a otras regiones. Para USAID en América Latina, la actividad policial democrática se alcanza a través de la desmilitarización, la profesionalización y la reforma judicial. Cada una de estas metas busca producir una reducción de los abusos contra los derechos humanos. Sarles admitió que no se le ha dado adecuada atención al componente de actividad policial en estos proyectos de reforma, y que ha sido separado de otras reformas en el sector justicia. USAID, junto con el DOJ, ayudan a administrar el ICITAP, pero Sarles considera que están insuficientemente integrados en el trabajo hecho en otras áreas del sector justicia. Sin embargo, USAID ve futuro en la reforma policial y considerará un mayor involucramiento luego de la revisión de su política, mencionada por Cronin. Estadísticas alentadoras de El Salvador, en las que los índices de criminalidad cayeron entre un 25 por ciento a 30 por ciento en el

periodo de un año, hacen más probables las posibilidades de un mayor involucramiento futuro. Sarles está, del mismo modo, complacida por el hecho de que los profesionales de la reforma estén usando las lecciones del pasado. Dijo que muchas misiones están solicitando información acerca del proceso de reforma salvadoreño, de manera que ellas puedan tratar de realizar un cambio similar. También, la importancia de la seguridad para las poblaciones del mundo en desarrollo, tal como fue revelada en los estudios de opinión ejecutados por USAID en Centroamérica, indica que la reforma policial para promover efectividad y responsabilidad es vital para el crecimiento democrático en la región.

Jamal Benomar representó las políticas del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP). La UNDP busca erradicar la pobreza del mundo en desarrollo. Benomar justificó el uso del dinero destinado para el desarrollo en asuntos de gobernabilidad, como el de la actividad policial, argumentando que la existencia de redes políticas adecuadas e instituciones que funcionen son vitales para el desarrollo social y económico. También citó el estudio del Banco Mundial *Consultas con los Pobres* para señalar que la preocupación número uno de los pobres en el mundo en desarrollo era la seguridad. La necesidad de una reforma para mejorar la efectividad y responsabilidad de la policía es apremiante y relevante para las agencias de desarrollo.

Benomar alertó a los donantes para que sean sumamente cuidadosos en su evaluación de los potenciales receptores de ayuda. Para empezar, los donantes necesitan evaluar si la reforma es posible en un país. Argumentó que si no existe apoyo para el desarrollo, ninguna reforma puede tener lugar. En realidad, hay muy pocas situaciones en las que existe una nula voluntad política para la reforma. Casi siempre están disponibles bolsones de gente pro-reforma tanto en el gobierno como en la sociedad civil; sin embargo, la influencia política de tales grupos o personas debe ser evaluada. Insistió en que los potenciales donantes deben evaluar cuidadosamente la voluntad política y el momento para la reforma. El involucramiento de la sociedad civil – o la ausencia de ello – es otra variable importante. Desafortunadamente, con la excepción de Sudáfrica, la sociedad civil no ha jugado un papel significativo en el esfuerzo reformador y ello ha puesto, con frecuencia, un severo impedimento para la aceptación

popular de las reformas. Adicionalmente, los donantes deberían considerar si la policía y las agencias que la ejecutan tienen un plan coherente para la reforma. Sin planes sistemáticos para cambiar fuerzas en curso, los esfuerzos reformadores resultan ineficientes.

Benomar dio muchas razones de porqué es difícil para los donantes apoyar la reforma policial. La UNDP con frecuencia es renuente a involucrarse con la reforma policial porque es muy riesgosa. La reforma policial probablemente llevará al donante a entrar en conflicto con los gobiernos, y para organizaciones como la UNDP, que están obligadas a cooperar con los gobiernos, esto crea tensiones. Probablemente también, la gente que trabaja para los donantes tampoco quiera trabajar con proyectos de reforma policial, porque tales proyectos son considerados como poco exitosos en general. Esto puede afectar la posibilidad de los empleados del donante para acceder a ascensos y al desarrollo profesional dentro de la organización. Benomar planteó también el importante tema de las fronteras para la reforma policial. Los donantes deben evaluar concienzudamente la situación interna de un país antes de decidir si sus programas pueden ser útiles. Por ejemplo, si los donantes pueden reconstruir un completo sistema de justicia criminal, o si su involucramiento debería limitarse a un entrenamiento específico. Benomar alertó contra el estiramiento excesivo de la asistencia de los donantes hasta hacerlos programas tan chicos que no produzcan más que efectos marginales en muchas áreas en vez de tener un solo impacto grande en proyectos específicos. Similarmente, la ausencia de una estrategia coherente para la reforma hace difícil la asistencia. En realidad, Benomar considera que el sistema de seguridad es un paria para la mayoría de los donantes; con frecuencia, demasiado riesgo se encuentra involucrado en la asistencia, con un impacto mínimamente visible.

Benomar señaló muchas maneras en las que la reforma policial y la asistencia para ella podían ser mejorados para hacerlos más atractivos a los donantes. Para empezar, los reformadores deberían desarrollar un plan de acción para la reforma que distinga el progreso buscado e incluya medidas de los resultados. También, los reformadores deberían sacar lecciones de sus experiencias con la finalidad de compartirlas con futuros proyectos de reforma. Estas lecciones, además de publicaciones centralizadas y materiales sobre la reforma,

mejorarán grandemente la efectividad y eficiencia de los procesos de reforma. Benomar describió:

Nosotros no lo hacemos [dar asistencia policial] sistemáticamente... Cuando lo hacemos no integramos las lecciones aprendidas de estos proyectos y programas. Mucho material ha sido producido en los temas de los que estamos hablando hoy, pero nunca ha habido intento alguno de centralizar esto en algún lugar. Cada vez que somos encargados de ir a algún país, reinventamos de nuevo el paquete completo.

Para añadir al debate sobre el marco conceptual para la reforma policial, Benomar, al igual que Chinchilla, argumentó que sí existe dicho marco. Afirmó:

Hay un marco conceptual. Y es un marco conceptual que fue desarrollado por consenso... por los estados miembros de las Naciones Unidas en el contexto del Congreso sobre Criminalidad... en la rama sobre criminalidad en Viena. Hay un número de estándares, algunos pueden necesitar alguna actualización, pero la mayoría de ellos son estándares a los que uno puede referirse. Estos incluyen el código de conducta para los oficiales que aplican la ley, los principios básicos en el uso de armas de fuego, etc. Todos estos pueden ser operacionalizados en nuestra asistencia técnica, y convertirse en nuestro marco.

Estos elementos deberían ser integrados en publicaciones entregadas a todos aquellos involucrados en los esfuerzos de reforma policial, y el uso de estos códigos debería ser alentado entre los reformadores.

Mayra Buvinic, jefa de la División de Desarrollo Social de la BID, describió las políticas de su institución en el tema de la reforma policial. En teoría, el BID podía apoyar los proyectos de reforma policial para alcanzar tres objetivos: la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico, y la promoción del bienestar de todos, y específicamente de las mujeres, las minorías y los pobres. La reforma policial encaja en dos categorías separadas de proyectos manejados por el BID – proyectos de reforma judicial y proyectos de sociedad pacífica. Estos proyectos son ejecutados a través de préstamos del Banco a los gobiernos y organizaciones receptoras y, en algunos casos,

a través de donaciones directas del BID. Específicamente, el BID ha donado para proyectos de policía comunitaria, mejoramiento de tecnología policial, mejor coordinación entre agencias, entrenamiento para la prevención del crimen, y métodos mejorados de rendición de cuentas policial.

Una cuarta razón para financiar tales proyectos sería la demanda por reformas que existe al interior de la sociedad. El BID es un Banco orientado por la demanda, que se apoya en los gobiernos y sectores sociales para probar que existe el deseo y la voluntad política para las reformas y para solicitar donaciones. El BID es particular entre los donantes que trabaja en esta área porque trabaja bajo el supuesto de

El BID ha publicado estudios que cuantifican los costos económicos de la violencia pública y privada y demuestran que la violencia causa grandes pérdidas en el Producto Bruto Interno en los países del mundo en desarrollo.

que hay un estrecho vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la violencia.

De hecho, el BID ha publicado estudios que cuantifican los costos económicos de la violencia pública y privada y demuestran que la violencia causa grandes pérdidas en el Producto Bruto Interno en los países del mundo en desarrollo. El Banco también promueve los métodos de prevención porque son más efectivas en términos del costo-beneficio que las políticas exclusivamente

reactivas. Así, debido a que el BID busca promover el crecimiento económico, consideran valioso el tiempo y esfuerzo que entregan para financiar los proyectos de reducción de la violencia.

Las instituciones financieras internacionales (IFIs), como el BID, podrían ofrecer un apoyo valioso para los proyectos de reforma policial. Usualmente, las IFIs traen credibilidad a los proyectos de reforma y a las mismas instituciones que se están reformando. En un sector que está careciendo de credibilidad y legitimidad, la conexión con una IFI puede ser muy importante. Del mismo modo, la asociación con una IFI presenta la idea de que la actividad policial es más que la sola represión y control, y que es también un tema vital de

desarrollo y gobernabilidad. Buvinic admitió, sin embargo, que el BID en sí mismo no tiene conocimiento especializado sobre asuntos de policía, y que tiene mecanismos inadecuados de fiscalización y muy poca experiencia de colaboración con la sociedad civil. No obstante estar trabajando para mejorar en tal área, el BID no tiene procedimientos adecuados para trabajar directamente con la sociedad civil. De otro lado, el BID no tiene un registro sólido de su trayectoria en reformas sectoriales. Buvinic también notó que los IFIs no pueden monitorear efectivamente los préstamos para asistencia policial y suspender la asistencia, lo que sería una amenaza creíble y una herramienta para propugnar responsabilidad y efectividad en del proceso de reforma. Sobre todo, es importante promover la credibilidad de la policía de manera que la gente confíe en la policía para su protección y no asocie inmediatamente actividad policial con represión.

Tanto Buvinic como Chris Gale del DFID acentuaron que la criminalidad producida en el ámbito privado, tal como el crimen cometido en el hogar entre los miembros de la familia, es un foco de atención mayor de sus respectivas organizaciones. Buvinic notó que en América Latina, junto con la creciente violencia, vienen también crecientes niveles de violencia doméstica. Citó un estudio que revelaba que el 63 por ciento de los niños en Chile experimentaban violencia física. Gale notó que tradicionalmente la policía evita involucrarse con asuntos de criminalidad doméstica. Esto debilita fundamentalmente la credibilidad de la policía con la población, especialmente de las mujeres y los niños, porque se sienten completamente desprotegidos contra la violencia. En los estados desarrollados, actualmente se acepta la idea de que la sociedad puede involucrarse en asuntos que hasta hace poco eran considerados como privados, por ejemplo la violencia contra la mujer y el abuso contra los niños. En muchos países en desarrollo, eso no es el caso todavía.

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), representado por Chris Gale, dedica tiempo y recursos a las reformas generales del sector justicia y a las acciones de construcción de capacidades. El DFID es una agencia gubernamental que trabaja sobre la base de que la policía es la puerta de entrada del sistema de justicia penal; es la representación visual del sistema y porque ejerce mucho poder sobre quienes entran en dicho sistema. El trabajo del

DFID está generalmente concentrado en las antiguas colonias británicas, mayormente en África y Asia. Por ejemplo, en Nigeria están apoyando la transición a la democracia, incluyendo un programa de reforma del sector justicia. El DFID apunta a proyectos de largo aliento dentro de países, pero evita participar en temas de operaciones internacionales contra el crimen como el tráfico de drogas o de mujeres. El DFID reconoce que los altos índices de criminalidad y la falta de democracia hacen que los países no sean atractivos para los donantes y dañan sus posibilidades para el desarrollo económico. Al igual que el BID, el DFID está orientado por la demanda, dentro de las metas abarcales de la reducción de la criminalidad y el temor al crimen, la creación de estados justos y estables y dándoles, y la facilitación del desarrollo.

Gale argumentó que la reforma policial es una meta importante para las organizaciones de desarrollo debido a la conexión existente entre la seguridad ciudadana y las posibilidades para la estabilidad democrática. Dijo también:

En esencia, las reformas policiales se hacen para proporcionar seguridad a la gente en su vida doméstica así como en sus comunidades... y uno hace eso alentando la consulta y participación de la gente, apoyando prácticas policiales éticas, y también mejorando la capacidad investigativa. Una parte importante de la policía comunitaria es la aplicación apropiada de la ley y la detección del crimen; no es una actividad separada.

El abordaje del DFID a la asistencia policial se da principalmente a través de proyectos de profesionalización policial. El DFID trata de mejorar las fuerzas policiales asegurando que ellas tengan financiamiento adecuado, recursos modernos, investigaciones sistemáticas basadas en la evidencia, y entrenamiento en derechos humanos. Gale explicó que el DFID apoya lo que el moderador Otwin Marenin llamó el “predominio” (*mainstreaming*) de los derechos humanos. Esta teoría sugiere que los derechos humanos no pueden ser enseñados como parte de un entrenamiento separado; por el contrario, los valores y prácticas de derechos humanos deben ser inculcadas en todo el entrenamiento policial. La simple presentación de disertaciones en derechos humanos no será suficiente para cambiar el comportamiento y actitudes de una fuerza policial.

Gale enfatizó la importancia que tiene la reforma policial como un camino para “transformar las organizaciones de fuerzas policiales a servicios policiales”. Esto es, que la confianza de la población probablemente ira a crecer si la policía es vista como un servicio a la comunidad; que la policía está ahí para proteger a la gente y no sólo los intereses de los gobernantes.

El ofrecimiento de dinero y asistencia técnica para la reforma policial amplía las oportunidades para que las agencias donantes puedan ejercer influencia sobre los goberinos y presionar a favor de los derechos humanos.

Esta transformación puede ocurrir a través de muchos mecanismos, incluyendo el establecimiento de un servicio de emergencia 911. Sarles resaltó, en particular, el éxito que tales programas tuvieron en el cambio de las percepciones de la gente respecto de la responsabilidad policial. El programa 911 ha sido muy exitoso en El Salvador, por ejemplo. Mientras la importancia de esta medida

puede parecer trivial, en realidad lo que hace es dar indicaciones a la población respecto de que la policía se encuentra permanentemente disponible y es sensible a las personas. Esto crea una relación estrecha entre la gente y la policía.

Después de haber cometido los mismos errores que fueron mencionados en el anterior panel, el DFID, dijo Gale, se está moviendo hacia un “modelo de asistencia participativo”. Es decir, un modelo en el que el donante y los recipientes están involucrados en la determinación de las estrategias de la reforma. Gale espera que esto eliminará muchos de los problemas de coordinación de los donantes y permitirá una mayor retroalimentación, y, de ese modo, mayores éxitos en el proceso de reforma.

Gale sugirió que la reforma policial podría ser incluso un medio para alcanzar una meta mayor: la creación de un mayor respeto por los derechos humanos y una mayor fiscalización sobre su cumplimiento. Mientras Benamar expresó su preocupación respecto de que la reforma policial podría poner a las organizaciones donantes en una indeseada relación de antagonismo con los gobiernos locales, Gale

observó que la reforma policial puede ser un camino para mejorar tales relaciones. Explicó que la reforma policial proporciona a los reformadores un punto de entrada y medios para influir al gobierno de un determinado país. El ofrecimiento de dinero y asistencia técnica para la reforma policial amplía las oportunidades para que las agencias donantes puedan ejercer influencia sobre los gobiernos y presionar a favor de los derechos humanos. Cuando los donantes se niegan a asistir a la policía, es más difícil influir al gobierno, porque entonces operan desde los márgenes.

Aún cuando el fortalecimiento del sistema penal es extremadamente importante, Gale enfatizó que no es el único mecanismo que administra justicia o que requiere ser reformado. Dijo:

Promover derechos y justicia es mucho más que el fortalecimiento de la ley y las estructuras legales formales. El fortalecimiento institucional del sistema legal formal, aún cuando frecuentemente necesario, no siempre es suficiente o es la manera más efectiva de fortalecer el estado de derecho. Hay que estar consciente de que en la mayoría de los países en desarrollo, la mayoría de la gente depende del derecho consuetudinario y estructuras tradicionales para su acceso a la justicia.

En Nigeria, por ejemplo, un estudio encontró que el 87.5 por ciento de la gente que tenía conflictos no los conducía a través del sistema de justicia formal. El DFID acepta que en los esfuerzos de reforma se debe considerar el trabajo con sistemas de justicia no formales, tradicionales y consuetudinarios tanto en África como en otras partes.

A pesar de la variedad de experiencias entre los donantes representados en el panel, varios temas en común surgieron. Primero, que ésta es un área relativamente nueva para estos donantes, muy pocos de los cuales tienen una experiencia significativa en el ámbito de la seguridad pública. Mientras algunas agencias de desarrollo están entrando en la provisión de asistencia policial debido a las necesidades de una asistencia de más largo plazo que continúe el trabajo realizado por las misiones militares y de policía civil en los contextos pos-conflicto, otras han sido empujadas a proporcionar asistencia policial por parte de gobiernos de países pobres que están luchando para hacer frente a tasas de criminalidad y violencia social que crecen

rápidamente. Las agencias de desarrollo están haciendo su propio análisis sobre la necesidad de una reforma policial y de prácticas mejoradas de seguridad pública para crear un ambiente propicio para el desarrollo económico, político y social. Desde esta perspectiva, la actividad policial democrática rápidamente está formando parte de la agenda del buen gobierno, siendo en la actualidad promovida por un amplio rango de donantes internacionales.

Dicho esto, es claro que la asistencia policial es riesgosa para los donantes que se preocupan de la conducta de las fuerzas que están ayudando y de los posibles impactos políticos de la ayuda. Hay un debate en curso entre aquellos que creen que proporcionar asistencia policial puede incrementar el acceso a fuerzas policiales extranjeras y la influencia de los donantes sobre su conducta, y aquellos que argumentan que presionar a favor de los derechos humanos y otros estándares democráticos en los programas de ayuda crea relaciones confrontacionales y un enorme potencial de conflicto entre el donante y el gobierno e instituciones nacionales. Este intercambio reflejó la recomendación de Colin Granderson de que, en las operaciones de mantenimiento de paz, la función de entrenamiento policial debería estar separada de la función de monitoreo de los derechos humanos. Si bien la separación de funciones específicas de entrenamiento y monitoreo puede ser productiva, ello no debería significar que el entrenamiento policial deje de reflejar temas de derechos humanos. Más bien, tal como la discusión sobre la “predominancia” de los derechos humanos puso en claro, los donantes en la conferencia respaldan la lección extraída por muchos capacitadores de policía, de que los derechos humanos deben estar reflejados en todos los aspectos del entrenamiento policial, y deben estar establecidos dentro de la estructura de incentivos institucionales si se quiere que estén encarnados en una cultura de policía democrática.

Estas discusiones de acceso, influencia y derechos humanos, hicieron recordar el debate de la conferencia de WOLA de 1994 sobre la reforma policial, donde los participantes notaron la necesidad de que los donantes fijaran “puertas de salida”; o sea, definir el punto en el que la voluntad política local para la reforma está tan ausente que el apoyo internacional debe ser retirado si no se quiere arriesgar el otorgamiento de credibilidad a prácticas abusivas flagrantes que no ofrecen esperanza de ser cambiadas. El

esfuerzo del DFID para desarrollar programas de asistencia participativa que incluyan a las autoridades nacionales en el diseño de las reformas policiales de modo integral, intenta mejorar la apropiación de, y el compromiso con, el proceso de reforma a nivel local – la falta de lo cual ha sido identificado como un problema en los análisis de un buen número de reformas policiales pos-conflicto. ICITAP también está adoptando esta estrategia. Otros esfuerzos para incrementar la apropiación nacional de, y el apoyo nacional para la reforma se concentran en la necesidad de fortalecer el papel de la sociedad civil en los debates para así construir el conocimiento local de, y el apoyo para, las reformas.

En respuesta a una pregunta del auditorio, Patrick Cronin expuso sobre el impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en la asistencia policial de los Estados Unidos. Muchos han argumentado que las políticas desarrolladas en respuesta a tales ataques, como el uso de cortes militares para juicios civiles, son inconsistentes con los valores democráticos que los Estados Unidos están promoviendo en el exterior. La respuesta de Cronin fue que él esperaba que tales medidas fueran de corto plazo y que iban a tener poco efecto en los esfuerzos de asistencia a las reformas que desarrolla Estados Unidos. A un nivel más amplio, Cronin dijo también que estaba alentado por el reciente interés y el deseo de incrementar la asistencia externa mostrado por el Secretario de Estado, Colin Powell, quien fue el primer Secretario de Estado en visitar USAID, cuando dio su discurso allí a principios del 2001.

CONCLUSIONES

A lo largo de los 90, las reformas policiales han crecido en importancia para la comunidad internacional de donantes debido a su lugar central en los esfuerzos de construcción de la paz. Los donantes que han apoyado reformas pos-conflicto han aprendido importantes lecciones. Un resumen de esas lecciones señala que una debilidad es su concentración en la entrega de la ayuda en sí misma y el logro de metas de corto plazo, con poca atención a la sostenibilidad de la actividad policial democrática en los complejos escenarios del pos-conflicto, y a los puntos de vista de los beneficiarios locales del proceso de reforma. Más aún, se necesita considerar atentamente cuán transferibles pueden ser estas lecciones para otros contextos donde las reformas policiales son emprendidas con menores recursos y grandes restricciones políticas.

La amenaza planteada por la criminalidad y la violencia social a la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico está creando una creciente demanda a favor de la asistencia policial. Estas demandas están llevando a los donantes a trabajar en escenarios donde los parámetros de la reforma son, con frecuencia, bastante más restringidos que las atmósferas pos-conflicto, y donde la influencia internacional sobre la forma de la reforma es limitada. De hecho, la manera en que una reforma emerge – sea a través de iniciativas gubernamentales o de la policía, o sea a través de acuerdos políticos inducidos por las presiones de la sociedad civil – tiene la influencia principal sobre el enfoque de la reforma, y limita las estrategias reformistas posibles. En estos escenarios complejos, los donantes están evaluando puertas de entrada para apoyar a reformas que puedan mejorar el desempeño policial en la provisión de mayor seguridad y en su respeto de los derechos humanos. Las reformas policiales exitosas, se espera, tendrán también efectos mayores sobre la satisfacción pública con la democracia, y el consecuente apoyo para ella, y en la creación de una atmósfera propicia para el desarrollo económico.

Las presentaciones de la conferencia afirmaron que el marco conceptual para la policía democrática está emergiendo. Los estándares de

las Naciones Unidas para la aplicación de la ley, documentos tales como “Guía del comisario sobre los principios de la policía democrática” del Grupo de Trabajo Internacional para la Policía de Bosnia, y el reciente trabajo de investigadores como los participantes en la conferencia, David Bayley, Charles Call y Otwin Marenin, proyectan un consenso emergente sobre los parámetros de la policía democrática. Los participantes también observaron la existencia de elementos técnicos de actividad policial comunes, y uno de los presentadores urgió a que sea un solo organismo – las Naciones Unidas – que tome la tarea de desarrollar estándares básicos para el entrenamiento policial internacional.

Los principios de una policía democrática proporcionan lineamientos centrales para los reformadores; sin embargo, no obvian la necesidad de ser sensible al contexto. A pesar de los aspectos técnicos comunes de la actividad policial, es claro que no existe un modelo universal de policía democrática que pueda ser transferido automáticamente de un país a otro. Los donantes necesitan ser sensibles a las realidades locales, y deberían anticipar la necesidad de sacrificar alguna rapidez y eficiencia para tomar el tiempo de entender y adaptar su asistencia a las realidades locales. Esta necesidad es incluso mayor en el contexto de reformas que son parciales o restringidas, donde se requiere el desarrollo de estrategias específicas para tomar ventaja de aquellos espacios políticos o institucionales particulares donde las reformas pueden ser avanzadas.

Los donantes señalaron su necesidad de construir su memoria institucional y su capacidad en el ámbito de seguridad pública, para así evitar que cada nuevo programa “reinvente la rueda.” Sin embargo, los donantes deben resistir la ilusión de la eficiencia al pretender crear módulos estandarizados y llevarlos de un país al otro sin adaptarlos a las normas locales. Mejorar la asistencia policial requiere de una mejor cooperación entre los profesionales expertos en temas policiales, profesionales del desarrollo, y expertos de los propios países. La comunicación entre las diversas perspectivas y culturas que prevalecen en estas tres especialidades no es fácil. Se vuelve más difícil aún cuando se necesita la coordinación entre donantes de diferentes países. Un panelista observó que mientras la reforma judicial en América Latina ha recibido importante apoyo multilateral, la asistencia para la

policía ha tendido a ser bilateral, incrementando con ello la necesidad de coordinación en esta área.

La discusión en la conferencia resaltó también el desperdicio y la confusión creada por la falta de coordinación entre los donantes y la presencia de capacitadores y expertos policiales de diferentes países, todos con sus propias maneras de hacer las cosas. Un ex-jefe policial de El Salvador argumentó que el gobierno local debe tomar una mayor responsabilidad en la coordinación, desarrollando su propia visión e imponiendo orden en los ofrecimientos de asistencia. Frecuentemente, los gobiernos que reciben asistencia policial no tienen una idea clara del modelo policial que desearían adoptar. La ayuda policial no siempre proporciona insumos útiles en estas

Mejorar la asistencia policial requiere de una mejor cooperación entre los profesionales expertos en temas policiales, profesionales del desarrollo, y expertos de los propios países.

consideraciones, siendo frecuentemente más orientada hacia temas técnicos que hacia los institucionales.

Los panelistas notaron que la apropiación local de la reforma es débil cuando ésta es impuesta externamente, e insistieron en que los donantes deben prestar más atención a la construcción de un mayor apoyo

doméstico. Dos estrategias se alzaron en las discusiones al respecto: un grupo de agencias internacionales está desarrollando un “modelo participativo de reforma policial,” que prioriza la coordinación entre los donantes, las autoridades nacionales y los socios locales, en el desarrollo de las estrategias de la reforma. El modelo participativo crea un espacio donde los actores nacionales pueden desarrollar e invertir sus propias perspectivas sobre la actividad policial (dentro de los parámetros conceptuales de la policía democrática), y proporciona también un marco para un mejor diálogo entre ellos y los donantes acerca de sus necesidades y prioridades.

La segunda estrategia para mejorar el apoyo doméstico apunta a la sociedad civil como un actor clave capaz de ampliar el conocimiento

y la comprensión sobre la reforma, así como el apoyo a la misma. Muchos donantes en la conferencia plantearon la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de reforma policial. Se argumentó que una mayor participación de ella podía ayudar a la construcción del consenso nacional acerca de la necesidad de las reformas y las formas que las mismas deberían tomar; podía también incrementar el tan necesario apoyo político; y, finalmente, podía proporcionar una mayor entrada y retroalimentación local que mejoraría el ajuste de las reformas a los contextos locales. Mientras los analistas de la sociedad civil en la conferencia dieron su apoyo a estos principios, sus presentaciones notaron las dificultades que rodean a la participación de la sociedad civil. En Sudáfrica, la naturaleza fragmentada de las comunidades significa que ellas pueden generar, al mismo tiempo, demandas para una actividad policial represiva, así como para mayor responsabilidad policial. En Centroamérica, sociedades altamente polarizadas y traumatizadas por la guerra tienen grandes dificultades para entrar en un diálogo con sectores históricamente hostiles; y los intercambios son más obstaculizados aún por la falta de conocimientos y destrezas entre sectores civiles en materias de seguridad, resultado de la profunda militarización histórica de la seguridad interior. Más aún, los grupos de la sociedad civil mantienen una profunda desconfianza respecto del estado, que, en el caso de los países centroamericanos, ha permanecido en manos de gobiernos conservadores.

Las exposiciones pusieron en claro que los esfuerzos para promover un mayor compromiso y diálogo a favor de reformas policiales frecuentemente tendrán que enfrentar una evolución en las preocupaciones públicas y políticas, trayendo un cambio de enfoque de las reformas y conduciendo a una redefinición de prioridades, incluso a costo de que los objetivos iniciales queden parcialmente logrados. En repetidos casos, esta evolución es de un énfasis inicial por la responsabilidad policial en materia democrática y de derechos humanos, hacia una concentración predominante por mejorar la efectividad policial frente a la creciente criminalidad y violencia.

Además de los desafíos exteriores a la reforma, tales como la creciente criminalidad, se enfrenta también a restricciones institucionales. Tal como señaló uno de los oradores, Sudáfrica confrontó problemas que surgieron del “vacío entre la formulación de

políticas basadas en una visión a largo plazo (*vision-based policymaking*)” y la “inexistente capacidad de las instituciones para cumplir con tal visión”. Los diseños de reforma muy ambiciosos han fracasado en abordar necesidades de corto plazo y pueden, incluso, crear una percepción de fracaso cuando sus objetivos son muy altos y poco realistas. Las reformas policiales necesitan proporcionar mejoras en el servicio policial a corto plazo, aún mientras se reconoce que son procesos de largo plazo; deben buscar hacerlo sin sacrificar “responsabilidad” por “efectividad”.

Las exposiciones de la conferencia se concentraron repetidamente en la necesidad de moverse de una actitud que sostiene que la responsabilidad policial debe ser sacrificada para alcanzar una actividad policial más efectiva. Los panelistas argumentaron que todas las evidencias indican que una actividad policial responsable y fiscalizada es en realidad mucho más efectiva, y que una actividad policial represiva impide que haya mejoras en el orden público y la aplicación de la ley. Sin embargo, no importa cuán buenos son los argumentos en contrario, la realidad de América Latina y la mayoría de las comunidades de Sudáfrica es que allí se considera que la efectividad policial requiere de tácticas represivas aún al costo del ejercicio de los derechos humanos.

Los análisis presentados en la conferencia plantearon el tema de la secuencia y la gradualidad en las reformas policiales. Las reformas deben considerar la necesidad tanto de estrategias al corto plazo, como al largo plazo, con metas realistas, y resultados de corto plazo que puedan mantener el apoyo público para el proceso a largo plazo, a pesar de la lentitud de la reforma institucional. El desafío es considerar cómo estructurar un proceso gradual que en el largo plazo construya consistentemente hacia estándares altos, y que no sacrifique iniciativas para fortalecer y consolidar la responsabilidad policial cuando se presenten contextos de alta criminalidad.

Una estrategia gradual coloca incluso una mayor importancia en el establecimiento de criterios de evaluación claros para medir el progreso de la reforma. Las exposiciones notaron que una seria debilidad de la evaluación de los donantes de sus propios programas es la tendencia a concentrarse en las actividades desarrolladas y los productos (por ejemplo, número de policías entrenados), en vez de los resultados de

impacto (cambios en la conducta policial). Incluso si los criterios de evaluación pudieran ser identificados, ¿están los donantes dispuestos a aplicarlos seriamente? Las exposiciones notaron que a pesar del importante avance en definir las “lecciones aprendidas” acerca de la asistencia internacional para la reforma policial, los donantes fallan repetidamente en la aplicación de tales lecciones.

La creciente importancia de los temas de seguridad pública ha conducido a un rápido crecimiento del interés de parte de un amplio rango de perspectivas académicas, de donantes, profesionales y ONGs, enriqueciendo la discusión. Un creciente número de lecciones han sido articuladas y continúan siendo desarrolladas tanto en escenarios pos-conflicto como en otros. La relativa novedad de estos asuntos, el cambio constante en el personal de las misiones de mantenimiento de paz, y la falta de un conocimiento institucional especializado en muchas agencias donantes, ayudan en explicar estos problemas. Sin embargo, si, tal como la mayoría de los participantes de la conferencia creen y argumentan, la reforma policial está entrando en “el menú” de asistencia para la construcción de la gobernabilidad democrática, entonces es de suma importancia que los países y agencias que proporcionan asistencia aseguren que han aprendido y están aplicando tales lecciones en sus actuales y futuros programas de ayuda. Tal como resulta claro para todos los que se comprometen con las reformas policiales, existen claras implicancias políticas en la reforma policial y considerables riesgos en la búsqueda de reformar instituciones coercitivas en ambientes caracterizados típicamente por las violaciones a los derechos humanos, culturas burocráticas autoritarias, corrupción y politización. A pesar de todas estas dificultades, la necesidad de la reforma es clara desde un amplio rango de perspectivas: las reformas policiales exitosas promueven la desmilitarización y la democratización, crean un ambiente positivo para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y tienen importantes efectos en la mejora del respeto por los derechos humanos. Si los donantes van a apoyar las reformas policiales, deberían tomar seriamente los desafíos y hacer las inversiones necesarias para construir sus propias capacidades para apoyar reformas exitosas.

Notas

- ¹ Nota del traductor. La expresión “*democratic policing*” no tiene una traducción literal en español. Una traducción aproximada, que emplearemos a lo largo de este texto es “policía democrática”.
- ² Nota del traductor. La expresión “*community policing*” no tiene una traducción literal en español. Sin embargo, siguiendo el uso especializado, a lo largo de este documento utilizaremos el concepto “policía comunitaria”.
- ³ United States Customs Service. “Personal Searches of Air Passenger Results: Positive and Negative.” Washington, DC: U.S. Customs Service, 1998.
- ⁴ Stephen John Stedman, Donald Rothchild and Elizabeth M. Cousens. *Ending Civil Wars: the Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynn Rienner, 2002.
- ⁵ Sin embargo existen lecciones aprendidas de errores cometidos en la secuencia de la reforma que se pueden obtener, por ejemplo en la experiencia de Haití, donde un gran número de agentes de policía fueron desplegados antes de que los oficiales que los comandasen hubieran sido recultados, o El Salvador, donde la policía esuvo operando en los hechos por muchos años sin ningún manual de operaciones. Ver Rachel Neild, “Democratic Police Reforms in War-Torn Societies” in the *Journal of Conflict, Security and Development Issue 1:1* (2001), 21-43.
- ⁶ El decreto presidencial # 101 dotó las autoridades policiales con poderes extraordinarios para despedir a agentes de la policía basada solo en sospechas. Informaron a los supervisores locales que serían los responsables para el comportamiento futuro de sus unidades, y tuvieron que proveer listas de “depurables” para evitar mala conducta. Ver el informe de WOLA, “*Sustaining Democratic Police Reforms in Central America*”. Octubre 2002.
- ⁷ Estos problemas también son ciertos respecto de los mecanismos externos revisados en el estudio, pero que no fueron presentados en la conferencia.
- ⁸ El fenómeno del linchamiento en Guatemala refleja la ausencia de la justicia formal en muchas áreas rurales. El linchamiento reproduce también las estructuras de violencia del conflicto civil guatemalteco. Ver el informe de WOLA, “*Sustaining Democratic Police Reforms*.” Los informes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) documentan estes asuntos (ver el sitio de web www.un.org).
- ⁹ La legitimidad de estas unidades así como su incorporación a la PNC fueron vehemente impugnadas y resistidas por las Naciones Unidas así como por WOLA y otros grupos de la sociedad civil debido a sus vínculos con los militares y a su historia llena de problemas. Los Estados Unidos, que habían jugado un papel central en su creación, presionó para su inclusión en la nueva fuerza policial. Después de su incorporación, algunos miembros de ambas unidades fueron implicados en alegaciones extremadamente serias de mala conducta y encubrimiento.



Foto por Ryan Beiler

Anexo I

La Agenda de la Conferencia

De la Paz a la Gobernabilidad Reforma Policial y la Comunidad Internacional

Bienvenida y Comentarios Iniciales

William Spencer, Director Adjunto de WOLA, y *Guadalupe Paz*, Director Adjunto del Programa para América Latina del SAIS.

Enmarcando los Temas

Moderador: *Robert Perito*, Ex subdirector del Programa Internacional de Asistencia para el Entrenamiento en Investigación Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y asociado principal del Instituto de Paz de los Estados Unidos.

David Bayley, Profesor, State University of New York at Albany, “Actividad Policial Democrática: Efectividad y Responsabilidad.”

Paulo Mesquita, Profesor, Universidade de São Paulo, “Caminos hacia la Reforma Policial en América Latina”

Charles Call, Profesor, Brown University, “Abordajes Contradictorios de los Donantes a la Asistencia para el Desarrollo Policial.”

Lecciones de las Reformas Policiales de América Latina y Sudáfrica

Moderador: *Otwin Marenin*, profesor, Programa de Justicia Criminal, Washington State University.

Rachel Neild, WOLA, Directora del Programa de Seguridad Pública, “Sosteniendo las reformas policiales democráticas: transparencia policial, responsabilidad y relaciones con la comunidad en Centroamérica.”

Azún Candina, Investigadora, Centro para Estudios de Desarrollo, Santiago, Chile, “Modelos y estrategias de reforma en el Cono Sur”

Graeme Simpson, Director Ejecutivo, Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, Sudáfrica, “Criminalidad y Reforma Policial en Sudáfrica. Desafíos de una Estrategia Orientada hacia la Comunidad.”

Almuerzo

Introducción: *Cynthia McClintock*, Profesor, Departamento de Ciencias Políticas, George Washington University.

Orador principal: *Fernando Rospigliosi*, Ministro del Interior del Perú.

Lecciones Aprendidas sobre la Asistencia para las Reformas Policiales

Moderador: *George Vickers*, Director para América Latina del Open Society Institute y Senior Analista político del Centro de Política del Open Society Institute, ex-Director Ejecutivo de WOLA.

Colin Granderson, ex-jefe de la Misión Civil Internacional en Haíti (MICIVIH) y miembro de la Comisión Brahini sobre operaciones de paz, “Lecciones aprendidas: la perspectiva de los donantes.”

Rodrigo Ávila, Diputado de la Asamblea Nacional de El Salvador y ex-jefe de la policía Nacional Civil de El Salvador, “Asistencia policial internacional: una perspectiva desde el lado receptor.”

Laura Chinchilla, Diputada de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, ex-ministra de Seguridad Pública de Costa Rica y asesor principal de justicia de la UNDP, “De la reforma judicial a la seguridad pública: desafíos para las agencias de ayuda.”

Presentación de Apertura de los Donantes

Introducción de los donantes: *Christopher Stone*, Director Ejecutivo, Vera Institute of Justice.

Patrick Cronin, Administrador Asistente del Buró para la Política y Coordinación de Programa, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Mesa Redonda de Discusión de los Donantes Internacionales

Chris Gale, Consultor para el desarrollo en Policía y justicia criminal, Departamento para el desarrollo internacional (DFID/UK), y ex-Sub-Director del Departamento de Policía de Merseyside (Liverpool), Reino Unido.

Mayra Buvinic, Jefe, División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Margaret Sarles, Supervisor Especialista en Democracia, Sección de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de USAID.

Jamal Benomar, Asesor Principal, División de Respuestas de Emergencia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).

Comentarios de cierre – *Rachel Neild*, Director del Programa de Seguridad Pública, WOLA.

Anexo 2

Oradores de la Conferencia

Panel I:

Charles Call es profesor asistente para investigación en el Instituto Watson para Estudios Internacionales de la Universidad de Brown, y actualmente es Investigador invitado en el Instituto de Paz de los Estados Unidos. Después de graduarse del Woodrow Wilson School de la Universidad de Princeton, Charles Call vivió en una remota aldea salvadoreña, trabajando posteriormente como asociado en WOLA. Recibió su doctorado de la Universidad de Stanford, y ha recibido becas del Instituto de Paz de los Estados Unidos, la Fundación Nacional para la Ciencia, el programa para investigadores de Fullbright, y el Programa para la Investigación y Redacción de la Fundación MacArthur. Call ha trabajado como consultor en temas de policía y derechos humanos para la Fundación Ford, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Human Rights Watch, y el proyecto “Centroamérica 2002” de la Comisión Europea y USAID. Más recientemente formó parte de una misión de “lecciones aprendidas” a Bosnia y Kosovo en representación del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y el Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.

Paulo de Mesquita Neto, PhD en Ciencias Políticas, Universidad de Columbia, es investigador principal en el Centro para el Estudio de la Violencia de la Universidad de São Paulo y secretario ejecutivo del Instituto São Paulo Contra la Violencia. Actualmente es miembro de la Comisión para *Community Policing*, y la Comisión para la Reducción de la Letalidad en las Acciones Policiales, en el Estado de Sao Paulo. También es miembro del Comité Asistente de los Ministros de Estado en la Reforma del Sistema de Seguridad Pública, en el Ministerio de Justicia.

David Bayley es profesor distinguido en la Escuela de Justicia Penal, Universidad del Estado de Nueva York, Albany. Especialista en justicia penal internacional, con un interés particular en la actividad policial, Bayley ha hecho amplia investigación en India,

Japón, Australia, Canadá, Gran Bretaña, Singapur, y los Estados Unidos. Su trabajo se ha concentrado en estrategias de actividad policial, reforma policial, responsabilidad policial, y las tácticas de los oficiales patrulleros en situaciones discrecionales de aplicación de la ley. Recientemente ha servido como consultor sobre reforma policial en Bosnia para el gobierno de los Estados Unidos y las Naciones Unidas. Actualmente es miembro del panel de la Academia Nacional de Ciencias para revisar investigaciones en políticas y prácticas policiales. Los más recientes libros del profesor Bayley son *What Works in Policing* (1998) y *Police for the Future* (1994), ambos publicados por la prensa de la Universidad de Oxford, Nueva York. Actualmente está comprometido con un proyecto de investigación de tres años para estudiar la política exterior de la reforma de la justicia penal, específicamente, las lecciones a ser aprendidas acerca de la asistencia a fuerzas policiales extranjeras para que se desarrollen democráticamente.

Panel 2:

Rachel Neild es asociada principal de WOLA y directora del “Proyecto Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana” de WOLA. Ha escrito ampliamente sobre las reformas de la seguridad pública y los derechos humanos, y ha monitoreado cercanamente la reforma policial en Haití. Rachel Neild ha trabajado como consultora para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económica (OECD) y el Banco Interamericano de Desarrollo, y está en el comité asesor de dos proyectos que han emprendido estudios comparativos sobre la seguridad pública y la policía en Sudamérica y el Caribe.

Graeme Simpson es fundador y actual director ejecutivo del Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación (CSV), una organización independiente sin fines de lucro con 13 años de existencia, con base en Johannesburgo, Sudáfrica. Entrenado como abogado y con una maestría en Historia, Graeme ha trabajado ampliamente en asuntos relacionados a la justicia transicional, incluyendo un trabajo amplio con la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica y en la transformación de las instituciones de la justicia penal en Sudáfrica. Fue uno de los principales redactores de la Estrategia Nacional de Prevención del Crimen, adoptado por el gabinete sudafricano en mayo de 1996, así como un redactor del *White Paper in Safety and Security* de Sudáfrica.

Graeme Simpson ha trabajado ampliamente tanto con víctimas como con perpetradores de violencia política y la violencia criminal, incluyendo el estudio de temas de victimización secundaria y compensación de las víctimas. Ha publicado extensivamente en todas estas áreas y ha trabajado en varios países, incluyendo Camboya, Sierra Leona, Bosnia e Indonesia, así como también en varios países de la región del África del Sur.

Azún Candina es graduada de la Universidad de Chile. Actualmente es profesora adjunta del Departamento de Historia de la Universidad de Chile y es investigadora del Centro para Estudios de Desarrollo en Santiago, Chile, donde ha coordinado los estudios comparativos sobre reforma policial en Argentina, Brasil, Chile y Perú.

Almuerzo:

Fernando Rospigliosi es ministro del Interior del Perú, y en tal calidad es el encargado de la policía en el Perú. Rospigliosi es un reconocido autor y comentarista en el Perú, en el Canal 11 y a través de una columna en el semanario “CARETAS”. Sus recientes publicaciones incluyen “Las Fuerzas Armadas y la Democracia: la Necesidad del Control Civil sobre las Instituciones Militares” publicado el 2001, y “Montesinos y los Militares: Cómo controló las Fuerzas Armadas durante una década” y “El Arte del Engaño: Las relaciones militares con la prensa” ambos publicados el 2000. Es profesor e investigador en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima, y miembro del Instituto de Estudios Peruanos y de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

Panel 3:

Colin Granderson ha sido embajador de Trinidad Tobago desde 1993. Fue el director ejecutivo de la Misión Internacional Civil de las ONU/OEA desde febrero de 1993 hasta la finalización de su mandato en marzo del 2000. También encabezó misiones de observación electoral en Haití, Surinam y Guyana. El embajador Granderson fue un integrante del panel convocado por el Secretario General de Naciones Unidas en marzo del 2000 para revisar las operaciones de paz de Naciones Unidas y escribir el informe Brahini. También presidió una comisión internacional de investigación de la situación de los derechos humanos en Costa de Marfil. Ha hecho exposiciones y ha escrito ampliamente sobre asuntos relacionados

con Haití, el monitoreo de derechos humanos, la reforma policial, la observación electoral y el mantenimiento de la paz. En el presente, Granderson es director de formulación de política del ministerio de Relaciones Exteriores de Trinidad Tobago.

Rodrigo Avila es actualmente diputado en la Asamblea Legislativa de El Salvador e integrante de su Comité de Seguridad Pública. Desde 1993 hasta 1994 fue subdirector de la policía Nacional Civil de El Salvador, y desde 1994 hasta 1999 fue director general de la mencionada institución.

Laura Chinchilla es graduada de la Universidad de Georgetown, y desde 1990 ha estado trabajando para varias organizaciones internacionales, como la UNDP, USAID y el BID, en asuntos de reforma institucional con énfasis en los temas de reforma judicial y policial. En 1994 fue nombrada viceministro de Seguridad Pública de Costa Rica, y entre 1996 y 1998 ocupó la cartera ministerial. También es partícipe de varios programas internacionales en temas de seguridad pública e iniciativas que promueven reformas, entre las que se encuentran el “Proyecto Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana” de WOLA, el “Diálogo Centroamericano para la Paz y el Desarrollo Humano” de la Fundación Arias, y las “Fundaciones para la Paz y la Democracia”. Ella ha escrito ampliamente sobre estos temas.

Panel 4:

Patrick Cronin es administrador asistente del Buró de Política y Coordinación de Programa de USAID. Anteriormente fue director de investigación del Instituto para la Paz de los Estados Unidos, y previo a ello fue subdirector del Instituto de Estudios Estratégicos del *National Defense University Research*. Es un experto en asuntos del Asia y políticas de seguridad global de los Estados Unidos, también es académico – con siete años como profesor adjunto en el SAIS de la Universidad Johns Hopkins – y ha estado profundamente comprometido en los debates y procesos políticos y académicos. Actualmente, entre sus tareas en USAID, Patrick Cronin está encabezando un proceso para reevaluar el papel de USAID en la provisión de ayuda a la policía en el exterior.

Mayra Buvinic es jefa de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS), y Asesor Especial en

temas de Violencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Antes de unirse al Banco, Mayra Buvinic fue miembro fundador y presidente del Centro Internacional para la Investigación sobre la Mujer (ICRW). Ha publicado en las áreas de pobreza y género, promoción del empleo, desarrollo de la pequeña empresa, salud reproductiva y, más recientemente, reducción de la violencia.

Jamal Benomar, es asesor principal en temas de prevención del conflicto, gobernabilidad y estado de derecho en la UNDP. Anteriormente enseñó en la Universidad de París VII, y dirigía al Departamento de Investigación de Amnistía Internacional en Londres. Luego fue director del Programa de Derechos Humanos del Centro Carter de la Universidad de Emory donde trabajó con el expresidente Carter en las actividades en curso del Centro sobre resolución de conflictos y reconstrucción en el pos-conflicto. Jamal Benomar pasó cuatro años como jefe de la rama de Servicios de Asesoría y Asistencia Técnica para el Alto Comisionado de Derechos Humanos. Ha escrito sobre, y ha diseñado, programas relacionados con gobernabilidad y derechos humanos y aplicación de la ley en numerosos países en situación de pos-conflicto, y ha contribuido al desarrollo de nuevas perspectivas de política en la integración de la prevención del conflicto en la práctica de la asistencia para el desarrollo.

Chris Gale fue policía y asesor de justicia penal para el DFID, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, desde 1997 hasta el 2000. Continúa trabajando en el DFID como consultor y ha estado trabajando estrechamente con USAID en un programa de asistencia policial para Nigeria, así como en programas para Lesotho y Pakistán. Anteriormente, Chris Gale fue Sub-Director del Departamento de Policía de Merseyside, una fuerza de 7,000 oficiales, donde también fue director de desarrollo organizacional y cambio, y director de apoyo operativo.

Margaret Sarles ha sido la Directora del Departamento sobre Democracia y Derechos Humanos, Buró para América Latina, de USAID desde 1996. Anteriormente, encabezó el área de estudios latinoamericanos del Instituto del Servicio Diplomático/ Departamento de Estado, que prepara a los diplomáticos para sus puestos en la región. Cientista política, ha enseñado en universidades

en Brasil (Fundação o Getulio Vargas y la Pontificia Universidade Catolica/Rio de Janeiro) y en los EE.UU. (Lafayette College, the American University, y St. Mary's College).



Foto por Jeremy Bigwood

Publicaciones de WOLA sobre el Tema Polical

Publicaciones disponibles en español dónde parece el título en español

Estudios Comparativos:

- ▶ *Citizen Security Monitor*, a WOLA Briefing Series: “Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America.” Disponible en español: *Enfoque: Seguridad Ciudadano*, una serie de boletines informativos de WOLA: “Sosteniendo la Reforma: Policía Democrática en America Central.” Octubre 2000. \$5.00
- ▶ *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community*. December 1999. \$7.00.
- ▶ *Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society*. (Una serie de informes sobre temas policiales) Disponible en español: *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública*. 1999. \$18.00 para la serie o \$3.00 cada informe.
- ▶ *Demilitarizing the Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti*. Disponible en español: *Desmilitizar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití*. Septiembre 1996. \$7.00.
- ▶ *Elusive Justice: The U.S. Administration of Justice Program in Latin America*. May 1990. \$5.00.
- ▶ *Police Aid and Political Will: U.S. Policy in El Salvador and Honduras*. 1987. (Solo fotocopias). \$6.00.

Haiti:

- ▶ *Can Haiti's Police Reforms Be Sustained?* (un informe de WOLA y la National Coalition for Haitian Rights). Disponible de francés: *Haiti: les réformes policières seront-elles soutenues?* Enero 1998. \$3.50.
- ▶ *The Human Rights Record of the Haitian National Police*, (un informe de WOLA, Human Rights Watch/Americas y National Coalition for Haitian Rights). Enero 1997. \$5.00.

- ▶ *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*. Noviembre 1996. \$2.50.
- ▶ *The Haitian National Police*. Marzo 1996. \$2.50.
- ▶ *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. Septiembre 1995. \$7.00.

El Salvador:

- ▶ *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police* (un informe de WOLA y Hemisphere Initiatives). Enero 1996. \$7.00.
- ▶ *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. Febrero 1994. \$1.50.
- ▶ *El Salvador Peace Plan Update #1: Setbacks in Crucial Police Reform*. May 1992. \$1.50
- ▶ *Risking Failure: The Problems and Promises of the New Civilian Police in El Salvador*. Septiembre 1993. \$4.50.

Guatemala:

- ▶ *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New Guatemalan Government*. Disponible en español: *Rescatar la Reforma Policial: Un Reto para el Nuevo Gobierno Guatemalteco*. Enero 2000. \$9.00.
- ▶ *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. Noviembre 1997. \$2.50.
- ▶ *Military Intelligence and Human Rights in Guatemala: The Archivo and the Case for Intelligence Reform*. Marzo 1995. \$2.50.

Andes:

- ▶ *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*. Mayo 1993. \$7.00.
- ▶ *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*. Octubre 1991. \$7.00.

Para ordenar cualquiera de las publicaciones arriba listadas, favor enviarnos su nombre, dirección y número telefónico, adjunto a la orden de la publicación y su importe correspondiente—incluyendo \$1.50 por envío y manejo de la primera copia y \$0.75 por cada copia adicional—al Departamento de Publicaciones de WOLA. Favor especificar el nombre de la publicación y el número de copias. (Precios calculados para correo domestico en los EE.UU.)

Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue NW • Washington, DC 20009

Tel: 202.797.2171 • Fax: 202.797.2172

wola@wola.org • <http://www.wola.org>

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) es una organización no gubernamental sin fines de lucro que promueve el respeto a los derechos humanos, la democracia y la justicia social y económica en América Latina y el Caribe. WOLA facilita diálogos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, hace seguimientos de la incidencia que tienen las políticas, los programas de gobierno y las organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de informes, educación, incidencia y capacitación en incidencia. Fundada en 1974 por una coalición de líderes de la sociedad civil y religiosa, WOLA trabaja con organizaciones no gubernamentales y oficiales de gobiernos en todo el hemisferio.



Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue, NW Suite 200
Washington, DC 20009

Tel: (202) 797-2171 • Fax: (202) 797-2172
wola@wola.org • <http://www.wola.org>