

Universidad de Guadalajara

CUCSH
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

Marcos Pablo Moloeznik

Manual de sistemas comparados de policía

Manual de sistemas comparados de policía

Marcos Pablo Moloeznik

Manual de sistemas comparados de policía

Universidad de Guadalajara
2010

363.2
MOL

Moloeznik, Marcos Pablo
Manual de sistemas comparados de policía /
Marcos Pablo Moloeznik.

Guadalajara, Jal.: U de G, Centro Universitario
de Ciencias Sociales y Humanidades: Editorial
CUCSH, 2010.

1. Policía.
2. Seguridad policiaca – Manuales.
3. Seguridad interior.
4. Seguridad nacional – Estudio y enseñanza.

Primera edición, 2010
D.R. © Universidad de Guadalajara
Centro Universitario
de Ciencias Sociales y Humanidades
Editorial CUCSH-UDG
Guanajuato 1045
Col. La Normal
44260 Guadalajara, Jalisco, México

ISBN 978-607-450-344-9

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO I
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y ANALÍTICO 15
Seguridad ciudadana 16
Seguridad y democracia 16
Ámbito y dimensiones de la seguridad 16
Seguridad, desarrollo y derechos humanos 17
Policía 18
Marco analítico 19
Misión de la policía 21
Capacidades del subsistema policial 21
Recursos humanos 22
Liderazgo civil democrático 23
La doctrina policial 25
Profesionalización 25
Reclutamiento y selección 26
Formación 27
Condiciones y clima laboral 27
Controles 27
Mecanismos de control 28
Eficacia 30
Percepciones social y policial 34
Transparencia y rendición de cuentas 34
Tipos de organización policial 35
Génesis y desarrollo histórico del aparato policial moderno 35
Tipos de policía 36
Las funciones policiales 37
Estadios de desarrollo policial 38
Otras funciones policiales 39
Escenario estratégico internacional y tendencias delictivas 39
Escala de violencias y zonas grises 42
Disturbios interiores 44
Tensiones internas 44
Violencia interna y derechos humanos 45

Respuesta estatal ante la escala de violencia: seguridad interior y fuerzas intermedias 46
Seguridad interior 47
Fuerzas intermedias 48
Gens d'armes al servicio de la república 48
De la milicia a la guardia nacional 50
El brazo armado del proceso de centralización del poder 52
Modelos de policía 54
Nuevos enfoques y modelos 55
La "policía de proximidad" 55
La prevención del delito 57

CAPÍTULO II
MODELOS POLICIALES DE MAYOR GRADO DE DESARROLLO RELATIVO 61
Alemania 61
Organización de la policía en Alemania 63
Estructura de la policía 64
Las policías en los estados federados 64
Las autoridades policiales centrales de la federación 64
La oficina de lo Criminal, *BKA (Bundeskriminalamt)* 64
Bundesgrenzschutz, BSG (Cuerpo de protección de fronteras) 66
La conferencia de Ministros del Interior 66
Funciones de policía 67
Misiones de las autoridades de mantenimiento del orden administrativo y de la policía 67
Competencias en el marco de la prevención de peligros 69
Represión 69
Tensión y conflicto entre la prevención del peligro y la represión 71
Personal 71
Contratación de personal 71
Las carreras policiales 72
La formación 72
Canadá 73
Antecedentes y evolución histórica 74
Origen y desarrollo institucional de la Royal Canadian Mounted Police (RCMP) 76
Dimensión cultural 78
Estructura organizacional 78
Comité Ejecutivo Superior (SEC) 79

España 79
Cuerpo Nacional de Policía 80
Origen histórico 80
Transición a la situación actual, ingreso y formación 81
Estructura y funcionamiento 83
A) En el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía 83
Competencias 86
Derechos de representación colectiva 87
B) Tratándose del Cuerpo de la Guardia Civil Española 88
Historia 88
Misiones y funciones 89
Competencias exclusivas 90
Organización actual 91
Personal 94
Medios 95
Policias autonómicas 96
Policías municipales 96
Policía Municipal de Madrid 96
Estados Unidos 97
Estructura 98
Funciones 98
Agencias federales 99
Sistema de evaluación 101
Uso de la información 103
Estrategias de prevención 104
Ingreso y formación 104
Innovación policial en los gobiernos locales de Estados Unidos 105
Francia 107
Policía Nacional de Francia (Police Nationale) 108
Fundación y misiones de la Policía Nacional Francesa 108
Devenir histórico 109
Organización y funcionarios de la Policía Nacional 109
Estructura y organización 110
Gendarmería Nacional 111
Grupo de intervención de la Gendarmería Nacional 112
Gran Bretaña 113
Ministerio del Interior 113
Autoridades policiales 115
Principales agencias policiales 116

Organización policial 117
Funciones 118
Uso de la fuerza 119
Reclutamiento, selección y formación 119
Estrategias de prevención 120
Policía Metropolitana de Dublín 121
Israel 122
Japón 124
Breves antecedentes históricos 125
Estructura y organización 125
Formación policial 130
Fuerza de operaciones especiales 130

Capítulo III
APUNTES SOBRE MODELOS POLICIALES DE DESARROLLO INTERMEDIO 133
Federación Rusa 133
Apuntes básicos sobre la Milicia 134
¿Policía de aproximación? 137
Servicio Federal de Seguridad (FSB) 138
República Popular China 140
Sistema de Policía de Asuntos Penales 141
Sistema de trabajo de investigación 142

Capítulo IV
MODELOS POLICIALES LATINOAMERICANOS 145
Estructura y organización 145
Argentina 147
Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires 151
Brasil 158
Organización de la policía 159
Centroamérica 163
Reforma policial centroamericana de primera generación 163
Balance de las reformas policiales 165
Cultura de la legalidad 169
Hacia una reforma policial centroamericana de segunda generación 171
Colombia 175
Breve historia institucional 177
Estructura orgánica 178
Línea de mando 180
Grados 180

Oficiales 181
Servicio militar obligatorio en la Policía Nacional 181
Acciones 182
Policía de investigaciones 182
Chile 183
Marco normativo 184
Carabineros de Chile 186
Funciones 186
Organización 187
Estructura orgánica 188
Personal de nombramiento supremo u oficiales 189
Grados 189
La policía de investigaciones de Chile 191
Estructura organizacional 192
Centros de formación 192
Unidades especializadas de investigación 193
Escalafones 194
México 196
La naturaleza de la seguridad pública y del sistema policial mexicanos 196
Modelo policial mexicano 197
Factores cualitativos no materiales 198
¿Coordinación a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública o centralización? 199
Militarización de la seguridad pública 204
Privatización de la seguridad pública 205
Delincuencia organizada y narcotráfico 206

Capítulo V
Enseñanzas de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) 211
¿Por qué las estrategias policiales tradicionales no han funcionado efectivamente? 211
Enseñanzas de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) 213
Transformación de las funciones policiales en los países desarrollados 214
Conclusiones sobre sistemas policiales comparados 215
Recomendaciones 216
Filosofía de base 216

Despolitización 218
Principios de actuación 219
Recomendaciones generales del subsector seguridad pública 219
Primero: hacia un modelo policial 221
Segundo: por una profesionalización y dignificación del factor humano a cargo de la seguridad pública 221

BIBLIOGRAFÍA 225

Anexo 1
CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY 233

Anexo 2
GÉNESIS DE LA GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA: REAL DECRETO DE 26 DE ENERO DE 1844 SOBRE ORGANIZACIÓN DEL RAMO DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA 235

Anexo 3
CARTILLA DEL GUARDIA CIVIL (20 DE DICIEMBRE DE 1845), CAPÍTULO PRIMERO 237

Anexo 4
RESPONSABILIDADES DE LA POLICÍA) 243

INTRODUCCIÓN

▲

*Marcos Pablo Moloeznik**

De conformidad con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (DRAE), el vocablo *manual* significa "fácil de entender", "fácil de manejar"; en otras palabras, "libro en el que se compendia lo más sustancial de una materia". (*Diccionario de la Lengua Española*)

Este *Manual de sistemas comparados de policía* se presenta como el material de consulta y estudio básico de las asignaturas "introducción al estudio de la seguridad" y "seguridad nacional", de la licenciatura en Estudios Políticos y de Gobierno, así como de "modelos comparados de policía", de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana y Justicia Penal, de la Universidad Virtual, con el objeto de dotar a los futuros egresados de la Universidad de Guadalajara de una visión general, sobre la génesis, desarrollo histórico, diseño institucional, estructura y organización de diversos modelos policiales seleccionados, en una perspectiva comparada.

Se trata de un esfuerzo de sistematización de información, concebido como conjunto articulado de conocimientos y herramientas, cuyo contenido se encuentra dividido en cinco grandes bloques, a saber:

- Marco teórico y conceptual para una mejor comprensión del resto de los temas.
- Modelos policiales de mayor grado de desarrollo relativo, es decir, ocho casos exitosos que guardan correspondencia con la capacidad de generación de riqueza del Estado-Nación que los vivifica.
- Modelos policiales de desarrollo intermedio, que da cuenta de los sistemas ruso y chino, otrora integrantes del bloque de países comunistas que le disputaban la hegemonía mundial a Estados Unidos.
- Modelos policiales latinoamericanos, que intenta explorar la situación que guarda en la materia nuestra región, incluyendo México.

---

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos, CUCSH, Universidad de Guadalajara e investigador nacional nivel II, Sistema Nacional de Investigadores, CONACyT México.

- Enseñanzas y recomendaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y de otros organismos supranacionales, para mejorar la función de seguridad ciudadana a cargo de las fuerzas policiales.

Así, en una primera parte, se someten a revisión los *conceptos doctrinados elementales* que todo profesional de la seguridad debe conocer y dominar, o, lo que es lo mismo, el necesario andamiaje teórico para la efectiva comprensión de los diferentes modelos de policía que coexisten en el orbe.

A partir de estos pilares, que contemplan los instrumentos analíticos esenciales, se lleva a cabo una apreciación de los subsistemas o componentes de los sistemas policiales seleccionados, lo que permite comparar modelos y experiencias que responden a realidades y trayectorias históricas diversas y, por ende, enriquecer la perspectiva y acervo de aquellos que pretenden especializarse en el complejo ámbito de la seguridad ciudadana. A lo que se suman, a manera de conclusiones, enseñanzas y recomendaciones de organismos internacionales encabezados por la INTERPOL, al identificar y reconocer viejas y nuevas amenazas entre las que destacan las tendencias delictivas mundiales, con la imperiosa adaptación de las funciones policiales a las mismas.

Recapitulando, la presente publicación pretende ser un material básico de consulta, a partir de la recuperación, sistematización y tratamiento de información, abrevando, en la medida de lo posible, en fuentes oficiales.

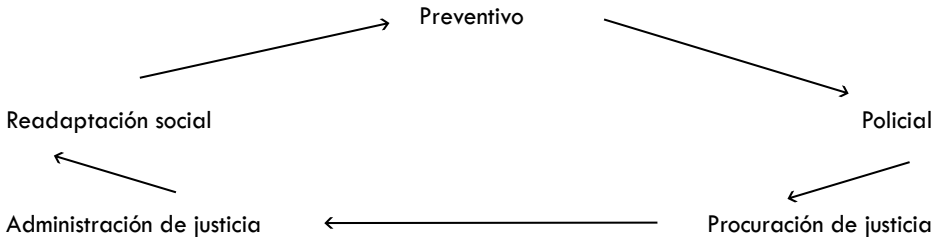
El autor espera que este *Manual* contribuya a elevar el nivel académico de aquellos jóvenes que optan, como proyecto personal de vida, por una formación y desarrollo profesional en el campo de la mayor preocupación y demanda ciudadana: la seguridad.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

Entre los componentes del sistema responsable que vela por la seguridad ciudadana, destaca la policía, institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y conductas antisociales, del mantenimiento de la tranquilidad, orden público y paz social, así como del auxilio a la justicia en la persecución y sanción penal.

Cabe señalar que el sistema de seguridad pública en el que se inserta el segmento policial es el conjunto de funciones coherentes y articuladas entre sí que tienen como finalidad producir un estado de seguridad, que se puede representar como sigue:



Fuente: Carrasco, 1997: 21. Adaptación de Javier Carrasco Rueda.

De ahí que la presente contribución tenga por objeto el estudio del subsistema policial a partir de una revisión conceptual de la seguridad, para, posteriormente, dar cuenta de la situación que presentan en el orbe los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tal como la Organización de Naciones Unidas define a los policías:

> La expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la ley incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía,

especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformados o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.[1]

Seguridad ciudadana

La seguridad de la persona humana es una de las obligaciones primordiales del Estado; garantizar la paz social implica construir y conservar el entramado que posibilita una convivencia social armónica, en la que los derechos de los ciudadanos y de la comunidad tengan plena vigencia y constituyan las bases del desarrollo social.

La seguridad ciudadana no es un asunto exclusivamente policial; este concepto *ciudadano-céntrico* va más allá de la seguridad para los actos de gobierno, tiene que ver con los bienes y los derechos de los habitantes y comprende tanto los derechos humanos como la administración y procuración de justicia, así como la prestación de servicios públicos. Abarca, por tanto, aspectos y conceptos que se encuadran dentro del esquema general de un Estado de Derecho.

Seguridad y democracia

La seguridad es un valor positivo para la comunidad y el Estado, en la medida en que esté en armonía con el conjunto de valores éticos y políticos de la propia sociedad; tratándose de una sociedad democrática, debería estar en función de los valores de libertad, respeto y sostenimiento de los derechos humanos, participación, tolerancia y democracia.

Si en nombre de la seguridad el Estado restringe, reprime o suprime arbitrariamente los derechos de las personas e instituciones, está subvirtiendo, en un país democrático, las bases y valores claves del origen ético-político nacional. Si situaciones excepcionales ameritan medidas especiales de emergencia, no debe jamás perderse de vista el carácter transitorio de tales medidas.

Ámbito y dimensiones de la seguridad

Hablar de seguridad implica considerar tres elementos:

1) La seguridad del territorio, es decir, la preservación del espacio físico en que se desarrolla la existencia nacional, estatal o municipal.
2) La seguridad de la población, o sea la salvaguarda de la comunidad frente a las

---

[1] Organización de Naciones Unidas (ONU), *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,* Artículo 1º, Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; texto completo disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf

amenazas contra su libertad, dignidad y bienestar, no perdiendo de vista que la desigualdad y el autoritarismo son enemigos en un país democrático.

3) La seguridad de las libertades –como lógico corolario– que tantos esfuerzos históricos han costado a los países que optan por la democracia.

La seguridad ciudadana es sólo un medio, tendiente a sustentar la tranquilidad pública, que protege –a la vez– el goce de los derechos fundamentales de personas e instituciones.

Además, el ámbito de la seguridad ciudadana es sumamente complejo en el que confluyen factores económicos, sociales, jurídicos, culturales y políticos presentes en las relaciones sociales; por ello se consideran como requisitos esenciales para hablar con propiedad de una comunidad donde existe seguridad ciudadana, los siguientes:

1. Factores económicos que determinan la existencia de justicia social;
2. Formas democráticas de relación entre gobernantes y gobernados;
3. Espacios educativos y culturales que promuevan el desarrollo social;
4. Órganos de prevención, procuración y administración de justicia confiables y eficaces.

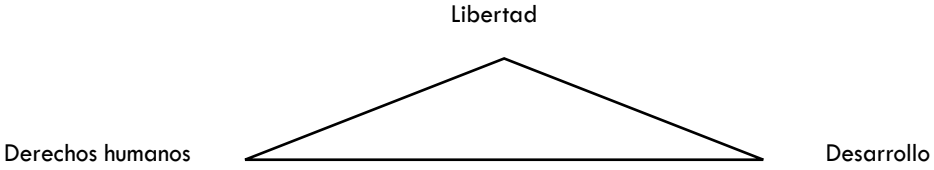
Seguridad, desarrollo y derechos humanos

En este contexto, y hace cinco años, el entonces secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, presenta un informe titulado *Un concepto más amplio de la libertad*, y propone una interpretación más amplia de la libertad, cuya idea-fuerza es que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano:

> El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la "causa" de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Análogamente, la guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que explican que los países estén atrapados en la pobreza, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo […] Por otra parte, los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para evitar los horrores de la guerra y para superar los obstáculos al desarrollo.[2]

[2] Introducción, puntos 14 y 16; en, *Organización de Naciones Unidas* (ONU), "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para

En síntesis, no puede concebirse la seguridad sin el desarrollo, ni la vigencia plena de los derechos humanos si, por un lado, la *seguridad* se erige en el "escudo protector del desarrollo", y por otro debe garantizar el respeto por los derechos y libertades fundamentales; por su parte, la seguridad demanda recursos financieros, materiales y humanos que sólo el *desarrollo* puede proporcionarle, en un marco de legalidad y legitimidad que viene dado por el manto protector de los *derechos humanos*. En otras palabras, se verifica una interdependencia entre los tres conceptos y, por ende –siguiendo a la ONU– resulta de una concepción amplia de la libertad en los inicios del tercer milenio.



Policía (ver Rico, 1983)

Institución social considerada una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad, tradicionalmente encargada de la aplicación de leyes y del mantenimiento del orden público, o sea, responsable de velar por la seguridad ciudadana –ante todo, mediante la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas– y el goce de los derechos consagrados.

La voz *policía*, según una de las tantas acepciones que aparecen en el *DRAE*, es un "cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas"(1970: 1043). Es el protector social que se erige, además, en la parte de la administración de justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no sólo con la delincuencia y el delincuente, sino también con la ciudadanía en general; circunstancia que lo separa y diferencia claramente de otros funcionarios públicos y le confiere especial importancia.

El estudio de la policía puede ser abordado de diferentes formas: (Rico, 1998: 247-248)

1) *Enfoque jurídico:* disposiciones legales, aspectos estudiados en los tratados de derecho administrativo y penal, a los que se suman los instrumentos jurídicos internacionales a los que se adhiere el Estado soberano.
2) *Sondeos de opinión:* percepción que la población tiene sobre la policía, niveles

---

todos", Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, septiembre de 2005; en http://www.un.org/spanish/largerfreedom/chap1.htm

de confianza ciudadana, así como la autoimagen de los propios efectivos policiales.

3) *Estudios de evaluación de desempeño*: análisis cuantitativo y cualitativo sobre los diferentes servicios solicitados a la policía y los efectivamente prestados por la misma.

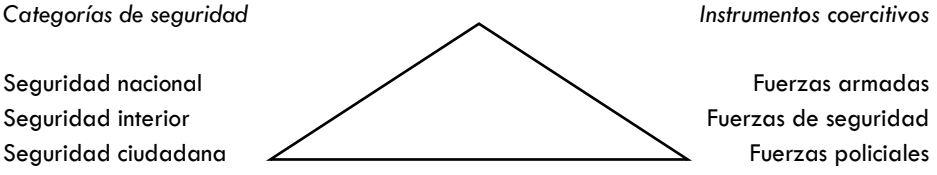
Marco analítico

Cualquiera sea el enfoque seleccionado, se debe partir de la concepción del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza, que en palabras del pionero en la materia: [Un] Estado es una comunidad humana que reclama (exitosamente) el *monopolio del uso legítimo de la fuerza física* dentro de un territorio dado" (Weber, 1946: 78).[3]

Bajo esta perspectiva, el Estado se erige en árbitro de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten las reglas de juego consagradas en el marco normativo. De lo que se trata es del uso de la fuerza institucional que debe dosificarse, dependiendo de la dimensión espacial y temporal, del riesgo y amenaza, y de cada circunstancia.

Para el que suscribe (Moloeznik, 2004: 29-36), universalmente se acepta la existencia de tres categorías o niveles de seguridad, a cada una de las cuales corresponde un determinado instrumento coercitivo; esto supone que la autoridad deba ser sumamente cuidadosa en la identificación y definición de cada situación que demande el recurso de la fuerza.

Se trata de una relación de tipo jerárquica, que puede representarse con una pirámide, en cuyo vértice se encuentra la seguridad nacional, en una posición intermedia la seguridad interior y en su base la seguridad ciudadana, también denominada pública en algunos países como México.[4]



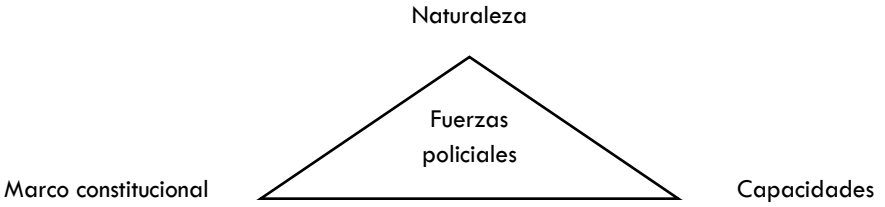
[3] Subrayado en el texto original.

[4] Cabe aclarar que en un gran número de Estados-Nación, seguridad interior se utiliza indistintamente como sinónimo de seguridad pública, aunque se trate de conceptos diferentes, como se demuestra más adelante.

A partir de estos conceptos (ver Moloeznik, 2001), es posible llevar a cabo un diagnóstico de la situación que guardan los casos bajo estudio en materia de seguridad. Mientras que, para someter a análisis a la institución policial, se parte del andamiaje teórico-metodológico desarrollado por el reconocido tratadista Jaime García Covarrubias (2005: 23-30).[5]

De esta manera, siguiendo y adaptando la propuesta del autor citado (*ibidem*: 24), la policía (como instrumento de la seguridad ciudadana) tiene una naturaleza (fue creada para cumplir una misión), se les ha dotado de capacidades (para ser eficaces y eficientes en el cumplimiento de la misión) y tienen un marco constitucional que las ordena.

Además, el tipo de fuerzas policiales que posee un país se encuentra íntimamente relacionado con el tipo y objetivos de su gobierno, es decir, con su "proyecto de nación". Por lo tanto, no existen modelos policiales "químicamente puros", adaptables a cualquier circunstancia y lugar; antes bien, la génesis y evolución histórica de la institución policial, la situación del sistema político que los gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación vigente o la ausencia de este, el contexto internacional bajo el dominio de los fenómenos globales, la concepción de la seguridad, los riesgos y amenazas del tejido social, determinan y moldean tal o cual patrón policial. Esto es, el diseño del aparato de seguridad-inteligencia depende de la modalidad estratégica elegida y esta, a su vez, de la evaluación de la situación en el ámbito de la seguridad.



Recapitulando, tres son los conceptos fundamentales en los que se afirma cualquier instrumento de fuerza: (*ibidem*: 25 y 28)

a) su naturaleza, es decir, para qué nacieron o cuál es la tarea que la sociedad le confirió.
b) un marco normativo, dotado por el Estado de Derecho.
c) ciertas capacidades, entregadas por el Estado, para el cumplimiento de las tareas naturales de conformidad con su marco jurídico.

[5] Cabe señalar que se cuenta con la expresa autorización de este experto.

Se trata de tres ejes básicos que interactúan y, por ende, la modificación de uno impacta sobre el resto.

Misión de la policía

Íntimamente ligada a las sociedad que la ha creado, su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir, dependerán fundamentalmente de la características socio-políticas y culturales de la comunidad en que deba actuar. Dicho en otros términos, a cada modelo de sociedad le corresponde un determinado servicio policial y, por ende, conviene insistir en el hecho de que *no existen modelos policiales "químicamente puros"*,adaptables a cualquier circunstancia y lugar.

La misión de la policía reside, fundamentalmente, en favorecer –en el marco de un servicio público– el ejercicio de las libertades individuales en la medida en que no causen ningún perjuicio a las libertades de los demás.

Capacidades del subsistema policial

La prevención del delito y las conductas antisociales (intervención *ex ante*), así como la procuración de justicia, para coadyuvar a la investigación y resolución de los delitos (actuación *ex post*), constituyen funciones privativas del Estado, a la sazón principal referente de la persona humana, en tanto entidad que le garantiza el goce de sus derechos y la coexistencia pacífica en el seno comunitario.

Por lo tanto, la policía constituye un instrumento coercitivo del Estado y se encuentra dotada de determinadas capacidades, a partir de las cuales es posible estimar su fuerza y llevar a cabo sendas recomendaciones con el objeto de mejorar esa función básica. Para ello, un reconocido tratadista anglosajón propone la siguiente fórmula, que resulta de combinar factores cuantitativos y cualitativos, materiales y no materiales:

Capacidades
Factores cuantitativos
X
Factores cualitativos materiales
(Sistemas de armas, comunicaciones, transportes y de cómputo)
X
Factores cualitativos no materiales
(Intangibles)

Fuente: Handel, 1982: 193 y ss.

En esta propuesta subyace un debate permanente entre lo partidarios de la cantidad y los defensores de los factores cualitativos.

Los componentes cuantitativos son relativamente fáciles de medir, en términos de efectivos encuadrados en las corporaciones (censo del personal) y todo aquello que pueda ser sometido a inventario, como vehículos y *stock* de armamento y municiones.

Recursos humanos (Rico y Chinchilla, 2006: 62-65)

La relación entre el número de policías y la población (tasa policial) sólo se debería hacer con la finalidad de disponer de un indicador comparativo entre países; pero no hay, en principio, una tasa ideal de encuadramiento policial, como tampoco la hay en cuanto al número de jueces por una cantidad dada de habitantes.

La determinación de los efectivos policiales requiere tomar en consideración, además de la situación criminal del país, criterios como la carga real de trabajo en cada función, el presupuesto asignado al servicio, la contratación de personal civil para tareas administrativas y el establecimiento de prioridades.

Entre las tendencias más significativas de las sociedades occidentales contemporáneas figura la necesidad de incluir la perspectiva de género en las políticas, programas y estrategias constitucionales y, por consiguiente, en la policía.

Al menos cuatro factores justifican en los países de menor grado de desarrollo relativo la incorporación de la mujer en los servicios policiales.

- La evolución de estos hacia modelos civiles y democráticos que buscan una mayor legitimación social de sus actuaciones;
- Las tendencias actuales que, en el plano policial, están propiciando que se adopte un modelo de orientación comunitaria, más abierto a la participación de la mujer;
- Una mayor conciencia en la población en la necesidad de que instituciones públicas cuenten con una perspectiva de género;
- El incremento, durante los últimos años, del problema de la violencia doméstica.

Por su parte, los factores cualitativos materiales vienen dados por los sistemas de armas, comunicaciones y transportes, en términos de durabilidad y confiabilidad.

En lo que respecta a recursos medios y materiales (*ibidem*: 65-66), se suele incluir desde la infraestructura física de comisarías y cuarteles, hasta la adquisición de nuevas tecnologías a la luz de las nuevas formas de criminalidad (ADN, microscopios electrónicos, centrales de información); reconociéndose el alto costo tanto de los implementos mismos como de su mantenimiento, y la necesidad de contratar personal calificado para su eficiente manejo, lo que impide o limita que muchos países puedan utilizar estos recursos. Mientras que los elementos cualitativos no materiales incluyen intangibles tales como liderazgo, modelo y doctrina policial, perfil de la masa crítica humana, reclutamiento, selección, adiestramiento y formación a lo largo de su vida profesional, reglas de uso de la fuerza y deontología policial (ver anexos 1, 2 y 3), integridad, grado de motivación e imagen pública,

cultura organizacional e institucional, calidad de vida y salud física y mental de los policías, inteligencia y contrainteligencia, entre otros componentes.

Liderazgo civil democrático (Dammert, 2007: 82)

El liderazgo civil es, sin duda, un elemento central para los procesos de reforma y modernización del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de Derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de la institución policial. En este proceso se han identificado cuatro variables para la caracterización del liderazgo civil democrático presente en cada país.

Las variables utilizadas para determinar la existencia y grado de liderazgo civil democrático en materia de seguridad son: a) la presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial; b) la presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones; c) el nombramiento y funciones de la plana mayor policial, y d) el proceso de toma de decisiones en la institución.

En este contexto irrumpe la *subcultura policial*, que configura:

> […] símbolos, valores y normas distintas a las que regirían a un cuerpo profesionalizado, a través de mecanismos de lealtad, identificación, pertenencia y jerarquización, institucionalizándose así lo no escrito, lo que está fuera de la ley, las reglas de los veteranos, la ley del temor, la ley del más fuerte, el discurso del miedo [...] Esta cultura policial, que tiene su lenguaje, valores y reglas de conducta propios, está detrás de las actitudes individuales de los policías, ya que éstas se insertan siempre en prácticas más institucionalizadas. Esto es, a través de un sistema de socialización, los miembros de la institución policial asumen un espacio simbólico que les da sentido y orienta sus acciones, lo que a su vez permite que ese espacio se reproduzca, mantenga y reactualice […] (Suárez, 2002: 87)

De lo que se trata, en síntesis, es de la tensión permanente entre sujeto e institución:

> Un sujeto con una trayectoria personal, con un conjunto de condiciones de ingreso, que se topa con una institución que tiene un doble discurso: el de la norma jurídica y el de las prácticas informales, que someten al sujeto a tensiones que tiene que ir decidiendo en el camino: permanecer, corromperse o aislarse. No se es policía en abstracto; se es policía en concreto, con los recursos que la institución aporta […] y para él sólo es posible ver, en el horizonte de la ruta policial, dos posibles finales: la cárcel o el panteón. (*ibidem:* 453 y 458).

La policía, como la mayoría de los grupos profesionales, suelen compartir un sentimiento similar de pertenencia e identificación y tener un sistema de valores que los distinguen de la cultura dominante. En ese sentido, diversos autores consideran que la policía es una subcultura en el seno de la sociedad global, lo que se debe, entre otras razones, a las funciones específicas que le son encomendadas, su estructura paramilitar, el *esprit de corps* prevaleciente en el servicio, los criterios casi idénticos que sirven de base para el reclutamiento y la selección del personal, y cierta manera uniforme de reaccionar ante el medio circundante. Esto suele traer aparejado un efecto negativo, que se traduce en el aislamiento social de la policía.

Por otra parte, los riesgos y peligros inherentes al desempeño de la profesión suelen transformar al agente de policía en un individuo particularmente atento a las señales indicadoras de violencia potencial o de infracción de la ley, así como de sus posibles autores, o, lo que es lo mismo, en un ser desconfiado.

Además, el ejercicio de la autoridad muestra a menudo la naturaleza antinómica de la función policial. Ello se debe a la divergencia que suele haber entre las normas morales de la sociedad y las conductas concretas de la policía respecto a ellas, lo que puede dar lugar a acusaciones de hipocresía contra las fuerzas del orden. La búsqueda de eficacia en las tareas de prevención del delito, descubrimiento y captura de los individuos sospechosos contribuye, asimismo, a la solidaridad entre colegas, pero también al aislamiento social de estos, razones, por las que se puede afirmar que la institución policial es una subcultura con características propias (lenguaje particular, valores, normas, reglas de conducta) que la distinguen de otras subculturas de la sociedad.

En este marco, se ha estimado que existen cinco factores o elementos capaces de definir la subcultura policial: el disimulo, la solidaridad, la desconfianza, la astucia y el conservadurismo (Taylor, 1983: 166-185). El disimulo hace que cualquier información transmitida a la policía se considere como un secreto e, incluso, que los miembros de un mismo equipo no hablen de ella en presencia de agentes de otro servicio y, especialmente, de personas externas. La solidaridad significa no sólo la circunstancia de estar unidos frente a un riesgo y peligro físico, sino también mentir, favoreciendo al colega que comparece a un tribunal, no declarar contra otro policía ni ponerlo en una situación difícil, o cubrirlo si se presenta una investigación realizada por el servicio. La desconfianza constituye una práctica sistemática que llega a convertirse parte de la mentalidad del policía, suele ser un instrumento de trabajo; se observan frecuentemente los hechos con el objeto de descubrir alguna forma eventual de delincuencia. En general, el policía desconfía de todo el mundo, aunque la consecuencia más importante y negativa de tal desconfianza sea el debilitamiento de la presunción de honradez sobre la cual están generalmente basadas las relaciones humanas y, en materia penal, de la presunción de inocencia. En cuanto a la astucia y mentira intencional, se utilizan para controlar diversas situaciones con respecto a

las cuales no puede intervenir legalmente (investigaciones, detenciones, interrogatorios, entre otras). Por último, la mayoría de los agentes policiales son conservadores –e incluso ultraconservadores– y tanto sus experiencias personales como las frustraciones debidas a las restricciones legales impuestas al ejercicio de sus funciones hacen que, a menudo, adopten y sostengan actitudes autoritarias.

A estos cinco factores pueden añadirse otros dos: la visión pesimista de la sociedad –e incluso de la humanidad–, que el ejercicio de la profesión policial suele inculcar en sus miembros, y una imagen negativa de ellos mismos y de su trabajo (Niederhoffer, 1967). De donde se desprende que cualquier propuesta de modernización y transformación de la institución policial, debe –necesariamente– tener en cuenta e intervenir sobre la subcultura policial, componente cualitativo no material.

La doctrina policial (Dammert, 2007: 68)

La existencia de principios doctrinarios y criterios de acción claros en materia de seguridad ciudadana, permite asegurar la armonía y coherencia entre las distintas decisiones que se adopten en este ámbito. No cabe duda que las determinaciones tomadas en los diversos aspectos de la política criminal tienen impacto directo en la policía. Así, por ejemplo, la reforma de los sistemas de justicia penal que se lleven a cabo tienen onsecuencias relevantes en la acción policial. De igual forma, medidas adoptadas por las instituciones policiales en términos de recursos, formación, equipamiento, criterios y creación o fortalecimiento de áreas especializadas, tienen impacto en todas las otras instancias del sistema de administración de la justicia penal, como, por ejemplo, las modificaciones en la asignación de recursos humanos o técnicos que inciden en el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Al reconocerse tales interrelaciones, se deberían explicitar los lineamientos doctrinales como una tarea central, esto cotidianamente, pues los agentes policiales se ven enfrentados a la interpretación de medidas y órdenes, frente a las cuales el tipo de decisión que toman y la calidad del procedimiento que adoptan están determinados fuertemente por las concepciones, percepciones y principios que los guían; es decir, por los lineamientos doctrinales en los que se fundamentan las políticas institucionales. La consideración de tales principios por parte de los miembros de la institución es, así, de gran importancia, porque en los sistemas democráticos la consecución de niveles aceptables de seguridad se debe hacer sólo bajo el respeto irrestricto a los derechos humanos y el establecimiento de una situación social de seguridad para todos los ciudadanos. El uso de la fuerza se erige en una estrategia esperada sólo en casos críticos, y al respecto se asume la necesidad de control interno y externo.

Profesionalización (Rico y Chinchilla, 2006: 56-62)

La calidad de un servicio policial depende, en gran medida, de los miembros que lo componen y, por consiguiente, de las políticas de reclutamiento, selección, for-

mación y promoción, así como de las condiciones de trabajo prevalecientes en el cuerpo. Además, la imagen de la policía ante la población suele estar relacionada con la excelencia de los servicios prestados y la personalidad y conducta de las personas que los llevan a cabo; dicho de otra manera, con el grado de profesionalismo del organismo.

Reclutamiento y selección

Para garantizar la calidad y eficiencia de los servicios ofrecidos por la policía, el reclutamiento de su personal debería efectuarse entre candidatos con cierto nivel de educación. Aunque no hay ningún parámetro ideal al respecto, el nivel educativo exigido podría variar de acuerdo con las características socioeconómicas del país; aunque, en general, se recomienda el bachillerato completo como grado de escolaridad mínima. Con la finalidad de asegurar que el servicio sea representativo de la población, el reclutamiento debería, asimismo, incorporar a las mujeres y, en los países con importante porcentaje de población indígena, a miembros de estos sectores.

Las principales cualidades de un policía deberían ser la inteligencia, el tacto, el espíritu de iniciativa, el buen juicio, cierta dosis de valor, la imparcialidad, la integridad y un adecuado equilibrio emocional. En cuanto a las exigencias físicas, debería existir la flexibilidad suficiente como para permitir el acceso a la profesión de personas competentes, aunque no tengan necesariamente la estatura y el peso que suelen exigirse para ingresar en ella.

En lo que atañe a la selección, las numerosas dificultades de la profesión policial (intervenciones en situaciones problemáticas o límite, necesidad de una acción directa, críticas en casos de robo o abuso, entre otras) justifican que todos los aspirantes sean sometidos a pruebas psicológicas destinadas a descubrir los factores que pudieran impedir una eficiencia óptima o contribuir a accidentes o retiros prematuros del personal encuadrado.

En países de menor grado de desarrollo relativo, el proceso de reclutamiento y selección del personal policial debería inscribirse, además, en el marco de la transición y fortalecimiento de la democracia y basarse en criterios propios de una institución civil, honesta, transparente, profesional, eficiente, respetuosa de los derechos humanos y, en algunos casos, del carácter multiétnico de su población.

Cabe insistir que las normas y los procedimientos utilizados para la selección policial deberían ajustarse y responder a la realidad de cada país, especialmente a las normas educativas aplicables al promedio de la población. Entre los requisitos de selección, se suelen incluir exámenes médicos y físicos, pruebas de conocimientos y aptitud, una evaluación psicológica y una investigación de antecedentes penales y conducta.

Formación

Un buen servicio policial no debe limitarse a reclutar a los miembros idóneos; esto es necesario pero no suficiente: hay que formarlos y prepararlos para sus funciones, lo que requiere una pedagogía particular justificada, entre otras razones, por la creciente multiplicidad de leyes y reglamentos, la complejidad cada vez mayor de las relaciones sociales y las numerosas y diversas tareas asignadas a la policía.

Además de la formación básica, suele existir en los servicios policiales de los países más avanzados un sistema periódico de capacitación y actualización del personal en servicio, así como la posibilidad de completar la formación básica y de cursar estudios universitarios o especializados, sobre todo tratándose de mandos.

Por otra parte, si se tiene en cuenta la cantidad de recursos humanos y materiales que deben manejar los servicios policiales –sobre todo los de cierta envergadura– resulta de especial importancia la formación de los oficiales que ocupan posiciones de mando, especialmente en materias relacionadas con la administración y gestión del servicio.

Condiciones y clima laboral

Las condiciones y el clima de trabajo deberían corresponder a la especificidad y dificultades de la profesión policial, sin ser diferentes de las que existen en el resto de la sociedad. Los sueldos –salvo excepciones, son muy bajos– tendrían que ser competitivos y se deberían mejorar las relaciones entre la dirección y la base. La policía debería tener el derecho de organizarse sindicalmente, pero no el derecho de huelga, por tratarse de un servicio público fundamental y depositario del monopolio del uso de la fuerza.

En una sociedad compleja y pluralista, determinadas tareas, actualmente, desempeñadas por la policía (planificación, administración del personal, contabilidad, investigación, tecnología, vigilancia del estacionamiento de vehículos, por citar algunas) podrían pasar a cargo de personal civil calificado adscrito al servicio pero reclutado "lateralmente". También debería elaborarse y aplicarse un plan de carrera estructurado, a fin de evitar los frecuentes cambios del personal, con el objeto de garantizar la estabilidad y seguridad laboral de la delicada función de velar por la seguridad pública confiada a la institución policial.

Controles (*ibidem*, 74-82)

En las complejas sociedades contemporáneas, la policía ejerce una misión particularmente difícil. Símbolo de la autoridad y depositaria del uso de la fuerza, sus principales funciones consisten en mantener el orden público, proteger ciertos bienes jurídicos comúnmente aceptados como aplicar las leyes y reglamentos del país, investigar los delitos cometidos, perseguir y detener a sus autores, poniéndolos a

disposición de las autoridades judiciales competentes y prestar servicios variados a la comunidad.

Una sociedad democrática necesita cierto orden y seguridad, pero también precisa de libertad. De ahí la importancia de establecer un equilibrio escrupuloso entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión policial y el derecho de todos los ciudadanos (incluidos los delincuentes) a ser protegidos contra los posibles abusos cometidos en el ejercicio de tales poderes.

Uno de los principales problemas de la sociedad democrática es el de encontrar fórmulas satisfactorias capaces de garantizar eficazmente la protección de los ciudadanos contra el arbitrio, la indiferencia o los abusos policiales. De esta manera, se reconoce implícitamente la necesidad de un adecuado sistema de control sobre el poder discrecional de la policía, entendido éste como cualquier toma de decisión que no esté estrictamente regida por el marco normativo, cuyo contenido implica un elemento significativo de juicio personal.

Dicho poder se justifica por diversas razones, entre ellas:

1) Las características de las leyes penales que, por necesidad, son concebidas en términos generales, no pueden prever todas las hipótesis y soluciones planteadas por los problemas sociales con respecto a los cuales es posible una acción policial;
2) La frecuente ambigüedad e imprecisión de dichas leyes, que obligan al policía a evaluar cada situación concreta y a decidir la manera de aplicarlas;
3) Aun corregidos los defectos anteriores y teniendo en cuenta los recursos existentes, la imposibilidad de aplicar toda la legislación vigente, lo que da lugar al establecimiento de criterios y prioridades de intervención oportunistas y/o politizados, poco o nada conocidos y generadores de arbitrariedad;
4) La importancia cuantitativa de los problemas no penales que la policía debe resolver diariamente.

Mecanismos de control

Un buen programa de selección y formación del personal, la existencia de directrices internas claramente formuladas y ampliamente conocidas, y una adecuada administración del servicio policial, constituyen soluciones ideales al problema de las posibles irregularidades en que puedan incurrir los miembros de dicho servicio.

Los sistemas de selección deben tender a enfrentar a los postulantes a situaciones concretas en que deban resolver dilemas éticos y tomar decisiones sometidas a exigencias propias de situaciones en las que deberán actuar (tiempo, espacio, peligro inminente, entre otras). Se debería ejercer una supervisión rigurosa de los procesos de selección por parte de las autoridades competentes, a fin de que no se incorpore a quienes no cumplan con todos los requisitos exigidos, aun cuando haya déficit de postulantes.

- *Formación y doctrina*: la adecuación del comportamiento del funcionario a la Constitución, las leyes y los tratados institucionales, se logra, en primer lugar, generando una fuerte adhesión y compromiso con ellas en la etapa de formación básica y regular, la que debe continuar reforzándose en las siguientes etapas de capacitación y especialización. La calidad del desempeño de los policías está directamente asociada con la calidad de su educación y su entrenamiento.
- Ascensos: las políticas de evaluación de desempeño –que condicionan los ascensos– deberían contener dimensiones de medición de indicadores asociados directamente con la calidad del servicio que se entrega a la ciudadanía. El que las personas estén satisfechas con el desempeño policial debería ser considerado en el desarrollo del trabajo, sino individual, al menos en el colectivo, por unidades, comisarías y otros. El mejoramiento de los salarios, sistemas de seguridad social, son factores esenciales para revalorizar la función policial frente a la ciudadanía y ante los mismos agentes (Arias y Zúñiga, 2008: 143).

Sin embargo, ante las deficiencias encontradas en la aplicación de estos criterios se suele considerar que el recurso más eficaz para solventarlo es el control que diversos oranismos –internos y externos– pueden ejercer sobre la actuación policial.

- *Control interno*: el control que la propia policía puede ejercer sobre sus miembros parece ser no solamente la forma más tradicional de vigilancia de sus actuaciones, sino también la que ofrece las mejores garantías de eficacia.

Los procesos disciplinarios internos suelen ser efectivos en caso de faltas graves relacionadas con hechos que han tenido una fuerte publicidad, pero menos cuando se trata de asuntos de inferior gravedad. En numerosos casos, incluso, no se llega a la imposición de una sanción al policía acusado. Esta impunidad se debe, sobre todo, al carácter cerrado de la institución, al *esprit de corps* que en ella prevalece, y en ciertos países a la intervención de los sindicatos policiales.

El control interno puede ser asegurado informalmente gracias a la autodisciplina de los miembros del servicio policial, la plena aceptación de las normas que rigen sus actividades o el trabajo en equipo (por parejas o con un policía responsable de las acciones que puedan llevarse a cabo) y, formalmente, mediante la intervención de los superiores jerárquicos o de organismos disciplinarios.

- *Control externo*: como las operaciones de cualquier otro organismo administrativo del Estado poseedor de cierta autoridad, las de la policía suelen ser objeto, en una sociedad democrática, del control ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por confiar a la institución policial funciones específicas. A

estos tres niveles de control pueden añadirse otros procedentes del *ombusdman* o de la colectividad.

Poder Legislativo: le corresponde la introducción, en el sistema legal del país, de los principios fundamentales que han de regir la actuación policial, así como sus condiciones y límites. También el legislador es quien, en última instancia, es responsable de ciertas críticas dirigidas a la policía: por ejemplo, al contribuir al incremento de la legislación, aumentan las intervenciones de la policía sobre la población y las probabilidades de abusos de aquella y quejas de esta; y al recurrir a formulaciones vagas, inexactas e imprecisas, se ocasionan indirectamente gran parte de los problemas en que la policía suele encontrarse implicada.

Ministerio Público: el control de este organismo sobre las actuaciones policiales se limita o bien al ejercicio de la acción penal cuando tales acciones pueden ser tipificadas como delito, o bien cuando los policías que dependen de él para llevar a cabo la investigación criminal, la efectúan de forma inadeacuada. Tal parece que el control que pueda proceder de los fiscales suele ser bastante ilusorio, especialmente en lo que se refiere a las acciones penales intentadas contra policías, ya que el éxito de su trabajo depende, en gran parte, de la colaboración policial en la detención de sospechosos y la reunión de pruebas que permitan inculparlos y eventualmente condenarlos.

Poder Judicial: también parece ilusorio el control que pueden ejercer los jueces en el momento de determinar la responsabilidad penal o civil de un policía acusado de cometer un delito o una irregularidad seria. En materia penal, las garantías procesales y las dificultades inherentes a la prueba suelen motivar su absolución. El ejercicio de una acción civil para obtener reparación de daños y perjuicios presenta, asimismo, dificultades: por ejemplo, cuando la víctima de un arresto o detención ilegal carece de recursos para pagar los honorarios de un abogado o no tiene garantía alguna de que el monto de una posible reparación sea superior al de las costas judiciales.

El *ombusdman o defensor del pueblo*: por ser su misión esencial la protección del ciudadano contra los abusos de la administración, este organismo constituye, en principio, un excelente mecanismo de control de ciertas actividades policiales, particularmente debido a su autonomía y a las cualidades de la persona designada como tal. No obstante, estas ventajas quedan atenuadas por las restricciones de su mandato, el escaso número de quejas que le son dirigidas y el carácter no vinculante o coercitivo de sus recomendaciones o resoluciones.

Eficacia (Rico y Chinchilla, 2006: 82-91)

Durante bastante tiempo el tema de la eficacia policial ha estado relacionado con las tradicionales funciones asignadas al servicio (mantenimiento del orden, prevención y represión de la criminalidad) y las actuaciones más valoradas de sus miembros (intervención rápida, detenciones numerosas en vez de resolución amistosa

de conflictos, comportamientos más bien "duros" que "blandos"). Sin embargo, también existía conciencia desde hace tiempo de la complejidad de la función e intervenciones policiales.

Más recientemente, el tema se plantea en función de nuevas maneras de encarar los servicios policiales, en general inspiradas en la evolución de su entorno social. Así, actualmente se suele trasladar al terreno policial la experiencia empresarial y en sociedades cada vez más sensibles al respeto a ciertos valores y la participación de la comunidad en los diversos aspectos de la organización y funcionamiento policial, se impone el mantenimiento de buenas relaciones con la población, el fortalecimiento de sistemas de control sobre la intervención policial, así como la obligación de rendir cuentas al ciudadano de los resultados obtenidos por la función pública que representa la policía.

La evaluación de la eficacia policial plantea, además, importantes problemas metodológicos relacionados con los indicadores que con esta finalidad puedan ser utilizados.

En primer lugar debe distinguirse entre eficacia o efectividad (grado en que se alcanzan ciertos objetivos previamente establecidos) y eficiencia (capacidad de lograr tales objetivos con el mínimo costo posible); en materia policial se suele recurrir a la primera modalidad, y deben tenerse en cuenta, además, los medios puestos a disposición del servicio y el contexto en que este trabaja. También deben diferenciarse los diversos niveles en que la evaluación puede llevarse a cabo: el desempeño individual de cada policía, la calidad del conjunto del servicio policial y el impacto de nuevos programas. También, la evaluación puede referirse tanto a los resultados de determinadas actividades (evaluación de impacto), como a la manera de conseguirlos (evaluación de procesos).

En segundo lugar ha de tenerse en cuenta que a veces los resultados obtenidos mediante la actividad policial son difíciles de mensurar. En lo relacionado con la criminalidad, por la existencia de la "cifra negra", las deficiencias en los sistemas de captación de datos, estadísticas y el escaso número de denuncias hechas a la policía sobre la comisión de determinados delitos, como los sexuales o el robo a transeúnte. En general, los resultados obtenidos por la intervención –sobre todo en materia de prevención– son a menudo "invisibles" y consisten en que ciertos hechos "no ocurran". A este respecto, deben distinguirse los indicadores que pueden medir lo que la policía hace realmente (arrestos efectuados, bienes incautados o delitos investigados que fueron esclarecidos; patrullas activas en un lugar y momento dados), y los que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a ellos (por ejemplo, la reducción de la delincuencia en un porcentaje determinado). Si se tiene en cuenta que la consecución de este último objetivo y que la meta final de cualquier servicio policial es garantizar la seguridad de los ciudadanos, resulta a la vez imposible e injusto evaluar a la

policía en función de un producto final que, en la mayoría de los casos, depende de factores que están fuera de su control (pobreza, desempleo, distribución de la renta o riqueza, migraciones masivas, marginalidad y exclusión social, educación, familia), lo que posiblemente explique el tradicional recurso a los mencionados indicadores de actividad policial.

Para los servicios policiales, el indicador más frecuente del producto final es la disminución de la criminalidad y de las conductas antisociales; para esta medición se suelen utilizar –sobre todo con fines comparativos– las tasas de delitos por una proporción dada de la población (10,000 ó 100,000 habitantes). Tampoco este indicador debe considerarse como un instumento idóneo de evaluación de la policía. En primer lugar porque, como ya se ha indicado, los determinantes más importantes están fuera del control policial. En segundo, por el peligro que supone su utilización, ya que la policía puede atribuirse indebidamente el mérito de una disminución de las tasas de criminalidad y exigir un incremento de sus efectivos y recursos cuando tales tasas aumentan. En tercer lugar porque una mejora del servicio policial o de su imagen puede traducirse en un incremento de las denuncias hechas a la policía, lo que no implica necesariamente un aumento de la actividad delictiva. En cuarto lugar, por el poder discrecional de que dispone la policía para registrar oficialmente las denuncias de los ciudadanos, sobre todo con respecto a las infracciones y delitos de menor importancia. Finalmente, por el conocido fenómeno del desplazamiento de la criminalidad, cuando un sector geográfico es objeto de una presencia policial más acentuada.

Indicadores de efectividad policial

Indicadores de efectividad policial	Ámbito de evaluación	Tipo de indicadores	Fuentes de verificación (fórmulas de cálculo)
Incidencia criminal y desorden	Trabajo policial	Impacto final de resultado	Tasa de registro criminal (denuncias, servicios médico-legales, encuestas de victimización, etc.)
De actividad policial	Desempeño individual	Actividades o proceso	Número de arrestos acogidos; cantidad de incautaciones; número de decomisos, número de respuestas a llamadas de emergencia y/o rapidez en la atención, entre otros.
Esclarecimiento de delitos	Trabajo policial	Impacto final Resultados	Tasa de esclarecimiento; casos detectados por policía y/o acogidos por el Ministerio Público; detenidos en flagrancia y/o condena-

Indicadores de efectividad policial	Ámbito de evaluación	Tipo de indicadores	Fuentes de verificación (fórmulas de cálculo)
			dos; órdenes de investigar con resultados positivos (definiendo esto para cada delito)
Percepción de (in) seguridad	Trabajo policial	Impacto final Resultados	Encuestas de opinión (también puede ser parte de una encuesta de victimización)
Evaluación de la policía por la comunidad	Calidad de la percepción ciudadana; organización policial	Impacto final Resultados o proceso	Encuestas de opinión o entrevistas
Autoimagen de la policía	Calidad de la organización policial	Gerencia-miento	Encuestas de opinión en el interior de la policía
Corrupción, violencia y arbitrariedad	Calidad de la organización; actividad policial	Gerencia-miento	Denuncias oficialmente presentadas ante la policía u otros organismos; respuestas acerca de este ítem en encuestas; número de actos de violencia producidos por acción policial; registros de prensa, entre otros
Estructura de la institución	Calidad de la organización policial	Gerencia-miento	Análisis de documentos de la institución (cumplimiento de metas, etc.) y entrevistas referidas a presupuesto, ingreso, formación, disciplina, etc.

Fuente: Arias y Zúñiga, 2008: 21.

El esclarecimiento de los delitos investigados, por su parte, constituye un valor que presenta al menos dos problemas importantes a saber: uno relacionado con la definición de este indicador; así, en los países más desarrollados, la policía suele considerar aclarado un delito cuando, o bien se ha procedido a la detención de un sospechoso, o bien cuando habiéndose establecido la identidad y el paradero de este, su arresto o inculpación no son posibles por diversas causas. El segundo problema atañe a la posibilidad de que, frente a presiones de la dirección o de la población para incrementar la efectividad del servicio, la policía ejerza su discrecionalidad concentrando sus esfuerzos en los delitos de más fácil resolución, sacrificando la calidad por la cantidad.

Para resolver estos problemas, se han sugerido, entre otras, las siguientes alternativas: definir de forma más rigurosa los conceptos de esclarecimiento; calcular su porcentaje en función de cada tipo específico de delito (el grado de dificultad para la investigación varía considerablemente según las infracciones o los tipos delictivos) o de la recuperación de objetos robados de valor; establecer prioridades en la investigación y considerar que sólo se estime esclarecido un caso cuando la versión policial sea confirmada por el Ministerio Público. A lo que se suma la proporción de personas detenidas, que son objeto de una inculpación penal y una decisión judicial, es decir, dos importantes indicadores sobre posibles arrestos injustificados.

Percepciones social y policial

La población suele considerar, en primer lugar, que un servicio policial es eficaz en la medida en que logra establecer un clima de seguridad y bienestar en el lugar afectado (barrio o ciudad) y en el conjunto del país.

Los indicadores más válidos para evaluar el sentimiento de seguridad o inseguridad de los ciudadanos proceden de encuestas de opinión pública que permiten determinar entre otros aspectos: el grado de seguridad o inseguridad en una determinada zona, posibles cambios de conducta, adopción de medidas de protección, nivel de victimización, delitos más temidos, evolución de la criminalidad (y de sus principales formas), y, en general, el sentimiento de seguridad o inseguridad y su comparación con otras comunidades.

En lo que respecta a las percepciones de los propios policías, como en cualquier profesión, la policial debe contar con un alto grado de identificación de sus miembros con el servicio, de autoestima y de satisfacción laboral. La imagen que de sí mismos tienen los servicios policiales suele tener un impacto sobre la forma de actuar de sus miembros y la imagen pública de la institución.

Transparencia y rendición de cuentas (*ibidem*: 91-93 y Dammert, 2007: 70-72)

Una de las características esenciales de cualquier sociedad democrática es la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades. Esta exigencia es de especial importancia en materia policial, no sólo porque, contrariamente a otros organismos estatales, la mayoría de las actuaciones de la policía se llevan a cabo ante los ojos de los ciudadanos, sino también por la amplitud y naturaleza de sus funciones, cuyos resultados esperados son, por una parte, una intervención eficiente con respecto a la delincuencia, la resolución de conflictos y otras demandas de la población –lo que supone eventualmente recurrir al uso de la fuerza– y, por otra, el respeto de las garantías fundamentales de los ciudadanos.

Dicho en otras palabras, la institución policial debe *responder* por el marco en el que se desarrollan sus actos y por sus consecuencias, dando cuenta de ellos y

abriéndolos al escrutinio ciudadano. El tema de la transparencia es recurrente en muchos problemas relacionados con la policía: sus principios de actuación, funciones y planes de acción, eficiencia, relaciones con la comunidad, y control, entre otros.

Tipos de organización policial

De acuerdo a la organización político-administrativa de cada Estado-Nación, existen dos grandes tipos de policías:

- *Una policía centralizada,* que cubre y ejerce su jurisdicción sobre el conjunto del territorio nacional (vgr. Francia, Polonia, Israel, Japón, China, Chile, Uruguay y Ecuador).
- *Una policía descentralizada*, con una jurisdicción limitada y compleja, a causa de la multiplicación de las funciones a cargo de la policía, que posee criterios diferentes en lo referente a su organización, a las normas de reclutamiento y formación de su personal, y a la utilización de los medios de que dispone (vgr: República Federal de Alemania, España, Estados Unidos, Canadá, México, Brasil y Argentina).

Mientras que se consideran de *carácter mixto* las policías de Gran Bretaña y la Federación Rusa.

Génesis y desarrollo histórico del aparato policial moderno

La policía constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra la delincuencia, e intenta cumplir con su misión en una sociedad en constante evolución. De esta forma, la policía es un dato inmediato y concreto de la dinámica social y representa una de las *instituciones esenciales del Estado.*

Aunque existen indicios históricos de su existencia (más precisamente de funcionarios destinados a vigilar el cumplimiento de las leyes) desde el tercer milenio antes de Cristo, es en los siglos XIX y XX cuando, a partir de la Revolución Francesa (1789) y la creación de los Estados burgueses, los siguientes cuerpos de policía adquieren autonomía con respecto al ejército:

- la Policía General (1799) y la Sûreté Nationale (1876), en Francia;
- Scotland Yard (1829), en Gran Bretaña;
- la Superintendencia General de Policía (1824) y la Guardia Civil (1844), en España;
- los Departamentos de Policía de Boston, fundado por Joseph Osier (1839), y Nueva York (1844), los primeros en su tipo en Estados Unidos;
- la Policía de Toronto (1834), Quebec (1838) y Montreal (1840), en Canadá.

Cabe destacar que el nombre Scotland Yard, con que se conoce a la policía metropolitana de Londres, deriva del edificio principal donde se establece su jefatura

o cuartel central de aquella época (primera mitad del siglo XIX), a la sazón, propiedad palaciega perteneciente a los reyes de Escocia.

Tratándose de la Guardia Civil, instituto armado existente en España en virtud de los reales decretos de marzo, abril y mayo de 1844, su misión es la protección y ejercicio del poder de policía de las zonas rurales, represión del bandidaje, protección de la propiedad de los organismos públicos y privados y mantener el orden público, vigilancia de fronteras y control del tráfico en las carreteras. Desde su nacimiento, se encuentra compuesta de tercios y compañías, y se distribuye por comandancias, líneas y puestos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX estas incipientes policías cobraron especial importancia como órganos de represión, debido al recrudecimiento de las luchas sociales, que iban de la mano con los efectos perniciosos de la Revolución Industrial y el acelerado proceso de urbanización.

Y es que hasta la segunda conflagración mundial (1939-1945), los más importantes países de Europa continental contaban con unas organizaciones policiales controladas directamente por el poder central y estructuradas en dos grandes divisiones, una de las cuales tenía a su cargo la defensa del orden en la capital y en las grandes ciudades, en tanto que la otra, o servicio nacional de policía, desempeñaba una función similar con respecto a las pequeñas ciudades y zonas rurales. Estas fuerzas se complementaban frecuentemente con unidades de policía de seguridad, fuertemente armadas y que, por su propia naturaleza, constituían unos cuerpos de carácter esencialmente militar.

La combinación del control central, rígida selección del personal (en su mayoría procedente de las fuerzas armadas), formación y adiestramientos especiales de los mandos, así como el sistema de rotación de estos, produjo una organización de las fuerzas policiales sumamente eficaz en todos los aspectos y cuyo personal se hallaba totalmente al margen de la política local y de la corrupción.

El establecimiento de unas fuerzas de policía perfectamente organizadas, disciplinadas y equipadas, como respuesta a los problemas que plantea el control social en las sociedades modernas, crea a su vez otros, tales como la autonomía y neutralización políticas de dichas fuerzas policiales, el adiestramiento y formación profesional de las mismas, el sentido de la disciplina y el respeto a la legalidad en su comportamiento frente a los ciudadanos, obligando al cumplimiento de las leyes vigentes de una manera imparcial y objetiva.

Tipos de policía

Existen, en general, dos tipos de policías:

- Preventiva, uniformada o administrativa, dependiente de la Secretaría de Gobernación o Ministerio del Interior o de Defensa, según sea el caso, y más recientemente de Secretarías de Estado o Ministerios de Seguridad.

- Judicial, civil o persecutoria, subordinada al Poder Judicial o Ministerio Público, también dependiendo del modelo seleccionado.

La policía debe estar al servicio de la sociedad; su razón de ser es la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley reconoce; lo que implica:

- una adaptación de los servicios policiales a las necesidades de la comunidad;
- la ausencia de cualquier tipo de injerencia política en las actuaciones policiales, y
- la colaboración del ciudadano en el cumplimiento de funciones policiales.

Las funciones policiales

Pueden dividirse en seis grandes categorías:

1) *Preservar la ley*, lo que se traduce en la aplicación de leyes y reglamentos.
2) *Mantener el orden*, es decir, preservar la paz y la seguridad de la comunidad.
3) *Proteger los valores comúnmente aceptados*, que en Occidente es la vida humana, la integridad física de las personas, la propiedad y la moralidad.
4) *Prevenir el delito*, evitando su comisión y los elevados costos que trae aparejados poner en marcha el aparato de justicia penal.
5) *Investigar, descubrir y consignar a los delincuentes*, en cumplimiento de la *vindicta pública* y con el objeto de sancionar y readaptar a los victimarios.
6) *Garantizar la función* de protector social subyacente, consistente en tareas tales como escoltar ambulancias, proteger dignatarios, proporcionar ayuda de emergencia, entre otras.

En cuanto a las funciones policiales propiamente dichas, históricamente se hacía hincapié en aspectos represivos, o, lo que es lo mismo, la policía existía, ante todo, para descubrir los delitos y buscar y arrestar a los delincuentes. Actualmente, el papel de la policía puede definirse como de verdadera función social, al enfatizarse el aspecto preventivo de su misión. Cabe destacar que el análisis de las funciones policiales permite conocer el rango de las policías en una sociedad democrática.

La función de mantenimiento de orden interno se vincula directamente con la del orden político, que puede verse amenazado por manifestaciones, disturbios, revueltas o, incluso, atentados a la institucionalidad; adicionalmente, es parte de este tipo de función la vigilancia de eventos masivos de corte deportivo, político y cultural.

La seguridad pública o ciudadana, por su parte, se vincula con la función de protección de las personas y sus bienes. Para lograr este objetivo, las policías utilizan estrategias de control y prevención de la violencia y la delincuencia.

El balance de ambas funciones se relaciona con las principales preocupaciones políticas y ciudadanas. En aquellos contextos donde los conflictos políticos y sociales se presentan con mayor intensidad, se verifica una mayor preocupación policial por estos hechos.

Dado que los recursos, en particular la dotación policial, es finita, el aumento del énfasis en una función impacta sobre la otra. La decisión estratégica sobre la disponibilidad de personal para cada una de las funciones no es neutra, en el sentido de que tiene un alto contenido político. Así, la concentración de acciones de la policía y su evaluación dependen del liderazgo civil en la definición de estrategias de acción que resguarden la seguridad de la ciudadanía.

Estadios de desarrollo policial

A la luz de las funciones desempeñadas por la institución policial, la doctrina considera que las fases de evolución de la policía son las que siguen:

- *Criminal*: policía que se recluta entre un tipo de individuos con personalidad inflexible, cruel, poderosa y con muy baja o nula formación. Sólo interesa y se hace hincapié en la fuerza física, condición necesaria para la represión de los delitos y conductas antisociales.
- *Empírica o de transición*: policía que empieza a tomar en cuenta o dar importancia a la formación de su personal y se esfuerza en evitar el recurso a la fuerza pura y simple. Se trata de una situación intermedia o interregno, que abona el terreno para una policía profesional y con reconocimiento social.
- *Científica*: aquella en que la policía ejecuta sus funciones con un auténtico profesionalismo y goza de la aceptación del público.

Como agente de defensa y protección social, el policía se encuentra, a menudo, ante el dilema de asegurar un difícil equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la seguridad de la colectividad.

Aunque, más allá de estas consideraciones, la policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, una función democrática, esto es:

1) un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
2) la adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial.
3) la participación de todos los miembros de la institución y del conjunto de la población en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana.
4) el control interno y externo como un proceso continuo y constante

También, cabe señalar que existen dos tipos de acercamientos proactivos en materia de prevención del delito:

1) *los programas sociales,* que persiguen el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la reducción del desempleo, y
2) *la despenalización*, que se refiere a levantar prohibiciones legales a actos que normalmente son considerados ilegales (ejemplo: consumo de bebidas alcohólicas en la calle, adquisición de cierto tipo de estupefacientes denominados "drogas blandas") y la reducción de penas bajo ciertas condiciones (ejemplo: al que delinque por primera vez, conmutarle el encarcelamiento por la prestación de un servicio social a la comunidad, *probation*, es decir, soluciones alternativas a la prisión para prevenir la reincidencia).

Otras funciones policiales

Existen grupos especializados en acciones contra el terrorismo y la piratería aérea o marítima, cuyos miembros reciben una rigurosa instrucción; estos grupos marcan el límite o techo superior entre la acción policial y la de las fuerzas armadas, como instancias depositarias del empleo de la fuerza organizada de la nación, en un Estado de Derecho.

No obstante la necesidad y el conocimiento que merecen estas funciones no tradicionales de la policía, no debe perderse de vista que no es la organización militar lo que caracteriza a una buena policía, sino su tecnicismo, que debe ser tanto mayor cuanto más científica haya de desearse su función.

La emergencia de brigadas especializadas de este tipo se debe, fundamentalmente al surgimiento y desarrollo del fenómeno terrorista, en especial, a partir de la década de 1960. Un ejemplo exitoso es el de los grupos de asalto del GSG9 de la República Federal de Alemania, creado a principios de 1973 como consecuencia del desastre de las Olimpiadas de Munich de 1972 (exitoso atentado contra la vida de atletas israelíes): GSG9 son las siglas derivadas de *Grenzshutzgruppe* o Grupo de Defensa de Frontera, puesto que este grupo de élite depende de la Policía Federal de Fronteras de Alemania Occidental. En tanto que se reconoce su paternidad al coronel de la Policía Federal de Fronteras Ulrich Wegener, quien tomó cursos de especialización con el Federal Bureau of Investigations (FBI) y con expertos antiterroristas en Israel.

Los requisitos de ingreso al GSG9 son haber servido por más de dos años en la Policía Federal de Fronteras y superar un curso de selección de tres días, en el cual se evalúa su aptitud psicológica, destreza en tiro, condiciones físicas e inteligencia (en este primer filtro se elimina cerca de 66% de los candidatos). Posteriormente, los aptos reciben una instrucción básica de 5 meses, que comprende acondicionamiento físico y resistencia, y desarrollo de habilidades técnicas, especialmente pericia en tiro y artes marciales (en este periodo otro 14% son rechazados).

Finalmente, los que pasen esas dos fases se dedican a un entrenamiento todavía más intenso de una duración de 3 meses en el que aprenden técnicas de supervivencia, trabajo en equipo y tácticas de asalto, al cabo del cual se selecciona a los mejores, a quienes se somete a un aprendizaje exhaustivo en ejercicios especiales de tiro, técnicas de comunicación, primeros auxilios avanzados, esquí, alpinismo, paracaidismo, entre otras técnicas.

Cabe destacar que el éxito de este modelo de brigada especializada se puso de manifiesto en Mogadisco (Somalia) en 1977 (rescate de rehenes) y en el combate al terrorismo en Alemania.

Escenario estratégico internacional y tendencias delictivas

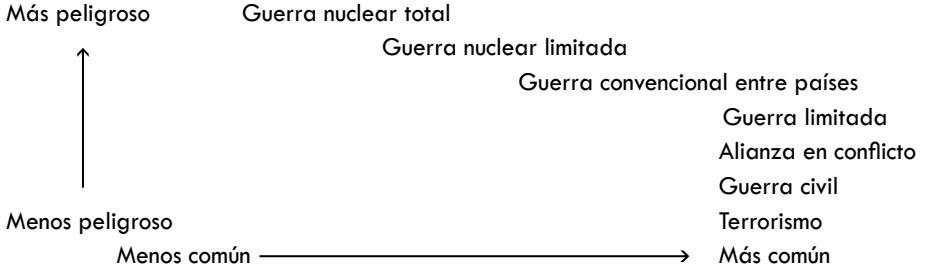
Actualmente, la mayoría de los conflictos armados no son de carácter internacional; por el contrario, su naturaleza corresponde con situaciones de violencia interna,

tales como guerra civil, conflicto interno desestructurado o de baja intensidad, así como disturbios y tensiones domésticas que ponen en entredicho el orden público, la tranquilidad y la paz social.

En general, se trata de situaciones de violencia interna y emergencia pública, caracterizadas por causar grave inestabilidad política y social y quebrantamientos a los derechos humanos, y por una aparente ausencia de reglas del derecho internacional claramente aplicables, a las que se identifica como "zonas grises" o "zonas de sombras" (Vigny y Thompson, 2000: 917-939).

Paradójicamente, para un ex director de la agencia de inteligencia militar de su graciosa majestad británica, estas circunstancias suelen presentar el mayor grado de probabilidad de ocurrencia:

Curva de riesgo



Fuente: Hughes-Wilson, 1999: 306.

Dicho en otros términos, en este contexto internacional surgen amenazas inéditas de la mano de armas de reciente creación (Newly Emergent Warfare, NEW), acompañadas por un gran potencial para generar caos masivo, pánico y –en el caso del armamento biológico– muertes de cientos de miles de personas, (Danzig, 2000: 98), por lo que se hace difuso el límite que separa lo menos de lo más peligroso.

De ahí que distinguir entre crimen, terrorismo, desastres naturales y guerra pueda resultar muy difícil cuando se utilizan las armas NEW, ya que no es necesario contar con grandes recursos financieros, poder masivo, sistemas de distribución, ni ser una nación poderosa para desencadenar esta clase de ataques (*ibidem*: 99). Los posteriores y exitosos ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 así lo confirman.

También, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) advierte que es la violencia interna la que domina el panorama mundial y que: "...la mayoría de estas situaciones no están reconocidas como conflictos armados no internacionales, en

los que se aplican, jurídicamente, normas específicas de derecho internacional humanitario..." (Sommaruga, 1998: 5).[6]

Recapitulando, el mundo de hoy se enfrenta a situaciones atípicas que, aunque no llegan a constituir conflicto armado, se caracterizan por la violencia generalizada, la pérdida de la paz social y un severo cuestionamiento al monopolio legítimo de la fuerza o violencia que detenta el Estado-Nación. Riesgos y amenazas que se ubican entre la guerra y la paz porque, si por un lado no cumplen con las condiciones necesarias para considerarse conflictos armadas, por el otro alteran drásticamente el orden público, la tranquilidad y, sobre todo, la paz social.

Por su parte, las megatendencias a nivel planetario más notorias y que han merecido la denominación de "nuevo orden mundial" son:

- *Propagación de la democracia liberal:* o vigencia del Estado de Derecho y de las libertades públicas, que vienen aflojando los controles que impedían actividades delictivas.
- *Dominio ejercido por las fuerzas del mercado:* difusión del liberalismo económico, que pone el acento en la productividad, pero minimiza los efectos negativos del crecimiento económico, tales como la pauperización o empobrecimiento de grandes masas de población.
- *Globalización y regionalización:* que implican el libre flujo o transferencia de personal, capitales y mercancías, lo que trae aparejado una pérdida relativa de control por parte del aparato de seguridad-inteligencia.
- *Velocidad del cambio tecnológico:* que hace que el mundo sea una "aldea donde todo se sabe".

Actualmente, nos encontramos en presencia de un incremento de la delincuencia, de cambios en su naturaleza e, incluso, de inquietantes agravaciones de sus manifestaciones, a saber: criminalidad colectiva, violencia, crimen organizado, menores infractores. Esto se explica porque la sociedad internacional se está transformando de manera considerable y a un ritmo vertiginoso; todo ello suele ir acompañado de desequilibrios sociales, de tensiones, a menudo generadoras de, actividades criminales, entre las más extendidas:

- *Narcotráfico*: definido como la producción, tráfico, distribución, comercialización y consumo de estupefacientes y psicotrópicos; constituye la actividad de mayor rentabilidad del crimen organizado transnacional, que no respeta fronteras ni soberanía nacionales.
- *Venta de armas:* íntimamente ligada al trafico de estupefacientes, el mercado negro de armas convencionales y , recientemente, nucleares, es la segunda actividad delictiva que genera más recursos económicos a nivel mundial; con el fin del "socialismo real", este ilícito se ha agravado de tal forma que es considerado

[6] Entonces presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

ya uno de los desafíos más acuciantes de la comunidad internacional y de su organismo, la Organización de Naciones Unidas (ONU).

- *Lavado de dinero:* dinero proveniente de actividades ilícitas, "legalizado" a través de bancos, casas de bolsa y de cambio, así como en otras empresas del sector productivo y comercial.
- *Terrorismo:* puede ser definido como la amenaza o el uso calculado de la violencia indiscriminada o selectiva, contra otros enemigos o aliados, para alcanzar un fin político. Los actos terroristas siempre pretenden lograr impactar un blanco particular, con el propósito de alterar un Estado de Derecho.

Escalada de violencia y zonas grises

El mantenimiento de la ley y el orden constituye una responsabilidad de las autoridades civiles. Se trata de una tarea que compete a la policía y/o a las fuerzas de seguridad/intermedias, especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos de gendarmería. La función normal de las fuerzas armadas de un Estado es defender el territorio nacional contra las amenazas externas (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no internacional). Sin embargo, en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna.

Los disturbios suelen causar un elevado nivel de violencia, por lo que, a veces, la línea que separa los disturbios y otras situaciones de violencia interna de los conflictos armados se diluye, y la única forma de categorizar situaciones particulares es examinarlas caso por caso, teniendo en cuenta que el factor determinante básico es la intensidad de la violencia (CICR, 2008: 5).

Esta proliferación de la violencia interna, explica que:[7]

> ...el segmento a través del cual discurre la vida de un país desde una situación inicial de *paz*, hasta otra final también de *paz*, puede estar jalonado, entre estos términos, por una serie de escenarios difícilmente matizables, desde el punto de vista matemático-práctico, pero de obligatoria diferenciación que permita la aplicación de la normativa vigente, de acuerdo con la situación de violencia de que se trate (Guizández, 2002).

En otras palabras, es lo que se denomina "escalada de la violencia" y que puede clasificarse así:

---

[7] Para este autor, "...es muy difícil establecer unas fronteras claras e inequívocas, que permitan conocer con precisión, en todo momento, la calificación de la situación".

Situaciones en la "escalada de la violencia"

Según la ONU	Según el DIH	Según el CICR
Violencia interna	Violencia interna	Problemas internos
Tensión internacional	Conflicto internacional	Otras situaciones de violencia
Crisis internacional	Guerra de liberación nacional	Conflicto internacional
Conflicto potencial	Conflicto internacionalizado	Conflicto internacionalizado
Conflicto abierto	Conflicto no internacional	Conflicto no internacional

Fuente: (*ibidem:* 435).

Siglas: ONU: Organización de Naciones Unidas. DIH: Derecho Internacional Humanitario, aplicable a situaciones de conflicto armado. CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

El problema radica entonces en los claroscuros de la violencia doméstica, que son dejados de lado por el derecho internacional humanitario, puesto que el párrafo segundo del artículo 1° del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 8 de junio de 1977, establece que: "...no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados ."

De esta manera, se delimita el umbral inferior de la noción de conflicto armado para el ámbito de aplicación material del derecho de la guerra, que excluye a la violencia interna encarnada en situaciones de tensiones y disturbios interiores (Sandoz, 2001: 96).

En el mismo sentido, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998 se declara incompetente ante:[8] "...situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos."

Sin embargo, la violencia interna suele manifestarse en actos que comportan graves riesgos y grandes sufrimientos para la población civil, tales como la toma de rehenes, el saqueo, las violaciones, los desplazamientos de población, el hostigamiento, la privación deliberada del acceso a los alimentos y al agua potable y las amenazas, entre otros (Harroff-Tavel, 1993: 17-18).

Por tanto, el también denominado derecho internacional de los conflictos armados (*DICA*), contempla y diferencia las siguientes manifestaciones de violencia doméstica:

[8] Ver incisos d y f del Párrafo 2 del Artículo 8, Crímenes de Guerra: ONU, 1998 (incluye las modificaciones aportadas por los Estados y las Naciones Unidas durante los años 1999 y 2000).

Disturbios interiores (CICR, 1988: 9-37)

Se definen como situaciones de enfrentamiento que presentan cierto carácter de gravedad o duración y cuyas notas esenciales vienen dadas por:

1. El desarrollo de actos de violencia, que van desde la generación espontánea de actos de sublevación y de violencia aislados y esporádicos, hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder;
2. No degenerar forzosamente en lucha abierta;
3. Empeñarse gran número de fuerzas policiales, de seguridad o militares, para restablecer la ley y el orden interno deteriorados, y
4. El elevado número de víctimas, como resultado de las medidas represivas.

Los disturbios internos se caracterizan por una profunda perturbación del orden interior, como resultado de actos de violencia, pero no reúnen las condiciones de conflicto armado. Se trata, por ejemplo, de motines mediante los cuales grupos de personas manifiestan abiertamente su oposición, su descontento o sus reivindicaciones, o también de actos aislados y esporádicos de violencia. Puede tratarse, incluso, de luchas entre facciones o contra el poder establecido (Harrof-Tavel, 1993: 9-10).

Tensiones internas (De Rover, 1998: 214, 440 y 444)

Se consideran como tales:

1. Situaciones de tensión grave, de naturaleza política, religiosa, racial, social, económica, etc., o,
2. Secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores.

Ante la emergencia de tensiones internas, el gobierno hace *uso de la fuerza* para mantener *la ley y el orden*. Su origen se encuentra, principalmente, en problemas *económicos* que pueden provocar huelgas generales, con riesgo de incumplimiento de los servicios mínimos, así como en problemas *sociales* que produzcan protestas generalizadas que puedan desembocar en violencia; en problemas derivados de *situaciones catastróficas* que pueden degenerar en pillaje y saqueos; en problemas *sanitarios* que desencadenen epidemias, alarmas, y hasta en el monopolio de medicamentos o recursos vitales, en detrimento de la comunidad.

En resumen, los *disturbios interiores* se presentan cuando el Estado utiliza la fuerza armada para mantener el orden, sin que haya conflicto armado; en tanto que la existencia de tensiones internas responde al empleo de la fuerza como una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden, sin que haya disturbios interiors, es decir, mantener la ley y el orden, una vez restablecidos y tomar las medidas que se consideren oportunas para evitar una evolución indeseable, es el caso de la *tensión interna*, al tiempo que ambas manifestaciones de la violencia doméstica no se consideran *organizadas*, ni alcanzan la categoría o estatus de *operación militar*.

Además de estas interpretaciones, la doctrina del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 1998: 9-37 y Sandoz, 2001: 98) en la materia, establece los siguientes comunes denominadores de estas situaciones de inestabilidad:

- arrestos masivos;
- elevado número de personas detenidas por razones de seguridad;
- aprehensiones administrativa, sobre todo por largos periodos;
- probable existencia de malos tratos, tortura o condiciones materiales o psicológicas de detención que pueden atentar gravemente contra la integridad física, mental o moral de los detenidos;
- incomunicación de detenidos durante mucho tiempo;
- medidas de represión dirigidas contra los miembros de las familias o allegados de las personas privadas de libertad;
- suspensión de las garantías judiciales fundamentales, sea por haberse decretado el estado de excepción, o debido a una situación de hecho;
- instauración, en gran escala, de medidas restrictivas de la libertad;
- alegaciones de desapariciones forzosas;
- multiplicación de actos de violencia que ponen en peligro a personas indefensas (como el secuestro y la toma de rehenes) o propagan el terror entre la población civil.

Violencia interna y derechos humanos

De esta manera, durante tales hechos de violencia interna, se cuestionan o vulneran gravemente los derechos fundamentales y es el aparato público el que intenta imponer su voluntad, cuando:

- califica unilateralmente *el nivel de deterioro de la ley y el orden*, lo que no tiene por qué ser compartido por todos los ciudadanos;
- decide *el grado de aplicación de la fuerza*, algo que puede ser discutido no sólo por los destinatarios, sino también por el resto de la comunidad internacional;
- establece *el horizonte temporal de aplicación de las medidas excepcionales*, bajo la justificación de no haber conseguido restablecer la ley y el orden (lo que puede ser puesto en entredicho) (De Rover, 1998: 442).

Por otra parte, el derecho internacional relativo a los derechos humanos, así como las normas humanitarias aplicables en los conflictos armados, no protegen adecuadamente a la población civil en situaciones de violencia interna, disturbios, tensiones y emergencia pública, por lo que se propone un mínimo de reglas humanitarias para prevenir y evitar el sufrimiento y las violaciones graves de los derechos humanos (IDHVAA, 1991: 353-359):[9] se trata, por el momento, de una "decla-

[9] Adoptada por una reunión de expertos en Turku/Abo, Finlandia, 30 de noviembre-2 de diciembre de 1990.

ración" que persigue afirmar las normas humanitarias mínimas, aplicables a todas las situaciones de violencia interna y emergencia pública, y que pretende evitar su derogación cualquiera sea la circunstancia que se presente (Artículo 1).

Lo que resulta interesante de esta propuesta es la aplicación, por analogía, de los principios del uso de la fuerza establecidos por el derecho internacional humanitario (Artículo 5), para quedar como sigue:

1. Están prohibidos en todas las circunstancias los ataques contra personas que no participen en actos de violencia.
2. Cuando sea inevitable el uso de la fuerza, esta ha de ser proporcional a la gravedad del delito o al objetivo que se persigue.
3. No han de emplearse, en ninguna circunstancia, armas u otro material o métodos prohibidos en los conflictos armados internacionales.

Se contempla también el *derecho de iniciativa* de organizaciones humanitarias para desplegar sus actividades y aliviar el sufrimiento de las víctimas (Artículo 15). Pero, más allá del derecho de injerencia de organizaciones humanitarias invocado, es en última instancia el aparato estatal el responsable de velar por el orden público y la paz social: "Nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y e) afectará la responsabilidad que incumbe a todo gobierno a mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo".[10]

Respuesta estatal ante la escalada de violencia: seguridad interior y fuerzas intermedias

Este deber gubernamental de preservar el orden interno tiene como finalidad garantizar el goce y ejercicio de los derechos reconocidos, y se funda en la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social.[11] Esto es, el mantenimiento del orden consiste en velar por el derecho de las personas a ejercer sus derechos y libertades legales sin infringir los derechos de otros, y en garantizar que todas las partes respeten la ley (De Rover, 1998: 207).

Ahora bien, mantener el orden comporta tanto medidas preventivas como de intervención:[12] aquellas son el conjunto de las disposiciones que pueden tomarse con el fin de impedir disturbios y alteraciones al orden público, e incluyen el objetivo de proteger las instalaciones de interés general o de carácter estratégico.

---

[10] Párrafo 3 del artículo 8 Crímenes de Guerra, del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

[11] Ver http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lexique/eceuffia.html, *Ordre public*

[12] Se recomienda ver http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lexique/aeafdcfffea.html, *Maintien de l'ordre (mo)*

Mientras que las de intervención se traducen en el despliegue de la fuerza pública –según dispositivos y técnicas específicas–, con la finalidad de controlar o impedir, temporalmente, la libertad de movimiento de personas en espacios determinados.

El cumplimiento de ambas medidas, en aras de garantizar la vigencia y goce de los derechos y libertades, *descansa en las espaldas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley*, que suelen tener una estricta estructura jerárquica (de tipo militar) con tantos niveles funcionales como grados haya, sistemas cerrados, donde los procesos de toma de decisión suelen ser verticales (De Rover, 2001: 49).

Cualquiera sea el instrumento coercitivo encargado de controlar las situaciones de escalada de violencia interna y emergencia pública o "zonas grises", no debe perderse de vista el contexto internacional de tránsito en el que se inserta, signado por el surgimiento de amenazas inéditas y difusas a la seguridad de los Estados-Nación, que tienden a confundirse con asuntos de competencia tradicional del ámbito de las seguridades pública e interior. Esta situación de superposición entre las diversas dimensiones de la seguridad se refleja en la efervescencia del debate sobre la reforma del aparato de seguridad del que no escapa, prácticamente, ningún país del orbe: "Las instituciones militares en todas partes del mundo están en proceso de reestructurase, impulsadas por la necesidad de readecuarse ante los nuevos ambientes operacionales que ofuscan las distinciones entre la seguridad nacional y la seguridad pública". (Turbiville, 2001: 49)

Seguridad interior

Se suele sostener que *existe un estadio intermedio entre la seguridad nacional* (que se corresponde con la supervivencia misma del Estado-Nación) *y la seguridad ciudadana* (que se relaciona con la prevención y combate a la delincuencia y a las conductas antisociales), que toma el nombre de *seguridad interior*, (Moloeznik, 2001) y que se entiende como la:

> Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social, y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad, el terrorismo, la tenencia ilícita de armas y explosivos configuran el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil (Cabanellas, 1985: 100).

Se trata de *una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad ciudadana*, que en algunos países se define como situación de conmoción interior e ines-

tabilidad social y que, aunque preocupante, no reviste todavía la gravedad como para ser considerada una amenaza a los intereses vitales de la nación.

En el caso de la República Argentina, esta concepción se manifiesta en la Ley 24059 de Seguridad Interior, que en su Artículo 2° establece:

> A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Lo que probablemente explique por qué implica "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y *de seguridad* de la Nación..."[13]

Fuerzas intermedias

En general, para garantizar la estabilidad, seguridad interior y paz social, los gobiernos apelan a las denominadas *fuerzas intermedias o fuerzas de seguridad*. Se trata de un *núcleo duro de policía*, cuyo personal posee "estado militar" y encuentra sus orígenes en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las trece colonias de Norteamérica y la Revolución Francesa, con la emergencia de la *Guardia Nacional* y la *Gendarmería Nacional*, respectivamente. Luego, a mediados del siglo XIX, España crea la Guardia Civil, instituto de naturaleza militar dependiente tanto del Ministerio de Defensa como del Interior. Estos tres instrumentos de fuerza se corresponden con la primera manifestación histórica del Estado de Derecho, que se conoce como *Estado Liberal de Derecho,* expresión decimonónica del liberalismo político, también definida como *Estado Gendarme*, para destacar el principal papel de un aparato estatal que ponía el acento en el concepto de libertad y en el derecho a la seguridad (Ver Díaz, 1985).

Gens d'armes al servicio de la República[14]

La Gendarmería Nacional, literalmente *gente de armas*, se define como una fuerza militar que vigila la seguridad pública, el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes, y que participa, legítimamente, en la defensa de la nación.[15]

Si bien su antecedente histórico abreva en la *maréchaussée*, creada a principios del siglo V –con atribuciones mixtas, civiles y militares–, y un campo de acción

---

[13] Artículo 3° de la Ley 24.059 de Seguridad Interior. El subrayado es nuestro.

[12] Consultar http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/

[15] Ver http://www.defense.gouv.fr/unmot/index.html

sobre todo en el medio rural, su acta de nacimiento puede considerarse la Ley de Organización General del 16 de febrero de 1791, que en su Artículo 1º dispone que "La *maréchaussée* se llama desde entonces *Gendarmerie Nationale*".[16]

Es con la Ley del 28 de Germinal año VI (17 de abril de 1798), expedida por el Directorio, que se establece la base legal de toda la reglamentación moderna de esta fuerza de naturaleza militar: "El cuerpo de la gendarmería nacional es una fuerza constituida para asegurar, en el interior de la República, el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes" (Artículo 1º).

Más adelante, cuando Napoleón Bonaparte escribe al entonces rey de Nápoles, la define como:[17]

> ...una organización que no existe en ningún otro país de Europa...es la manera más eficaz para mantener la paz y la tranquilidad...una vigilancia *mitad civil, mitad militar*, esparcida por todo el país y que da los informes más precisos...

Con mayor detalle, el Artículo 1º del Decreto Orgánico del 20 de mayo de 1903 determina que:

> La gendarmería es una fuerza instituida para velar por la seguridad pública y para asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes. Una vigilancia continua y represiva constituye la esencia de su servicio. Su acción se ejerce en todo el territorio y a todo el ejército. Está particularmente destinada a la seguridad del campo y de las vías de comunicación.

A la fecha, la misión principal de la gendarmería es asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes, por lo que el gendarme se considera, ante todo, un "soldado de la ley" (*soldat de la loi*).

En el plano operacional se encuentra investida de misiones específicas, que la distinguen claramente de las fuerzas armadas y policiales: está a cargo de la seguridad interior, es decir, de hacer frente a la situación intermedia entre la guerra y la paz, y, por sí misma, tiene la capacidad de restablecer el orden en situación de crisis, a través de los dos puntos que separan la paz y la guerra.[18]

---

[16] Revisar http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lagendarmerie/histoire/

[17] Textualmente, Napoleón I la concibió como "*...une organisation qui n'existe dans aucun pays d'Europe*" <...> "*C'est la maniere la plus efficace de maintenir la tranquillité d'un peuple. C'est une surveillance moitié civile, moitié militaire, répandue sur toute la surface de la France qui donne les rapports les plus précis...*"; el subrayado es nuestro.

[18] Ver http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lexique/cdufhcccia.html (donde

Por un lado, la gendarmería está, fundamentalmente, encargada de asegurar la protección de las personas y los bienes, y, con este fin, cumple la misión de policía en sus dos vertientes:

- como *policía judicial*, al encargarse de la investigación y comprobación de los crímenes, delitos e infracciones, la búsqueda de los infractores y la reunión de pruebas.
- como *policía administrativa*, al ejercer una vigilancia continua, en contacto con el público.

Por el otro, ocupa igualmente un lugar importante en la defensa militar del territorio nacional:

1) en *tiempos de paz* participa en el control gubernamental de las fuerzas nucleares, en la administración de las reservas y en la preparación de las movilizaciones.
2) en *caso de crisis* conserva sus responsabilidades habituales y toma parte, gracias al aporte de sus reservas, en la defensa operacional del territorio.
3) y participa, desde 1978, en *misiones internacionales de mantenimiento o reestablecimiento de la paz*.[19]

Cabe destacar que su estatus militar se refleja tanto en su escalafón (desarrollado a imagen y semejanza del ejército) como en el proceso de reconversión profesional, que contempla la incorporación de militares a sus filas, en virtud de la ley número 96-1111 del 19 de diciembre de 1996.[20]

De la milicia a la guardia nacional

Por su parte, la independencia de las trece colonias de Norteamérica y su Constitución consagran la institución de la Guardia Nacional, a la sazón, agrupación paramilitar de gente armada para la defensa del país y del orden público, bajo un mando territorial (Schroeder, 1998: 1560-1563).

La misma se puede definir como la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y preservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos; y tratándose de casos de emergencia, se encuentra preparada para solucionar la situación crítica, sin movilizar el ejército, o bien ejercer un control efectivo mientras llegan los militares.

La guardia nacional responde a la concepción de nación y pueblo en armas, y en Estados Unidos sus antecedentes históricos abrevan en la milicia colonial de 1637,

---

textualmente se puede leer: "...elle est seule capable de rétablir l'ordre en situation de crise, dans cet "entre-deux" qui sépare la paix et la guerre...")

[19] En cumplimiento de esta misión, más de 2,200 efectivos de gendarmería han participado en misiones de la ONU después de 1990; para mayores detalles ver http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/moyens/_opp_ext.htm

[20] Ver http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lexique/fdbaafff.html

y su reglamentación en la primavera de 1792 –ya como nación independiente– al promulgarse la Ley de llamamiento y de milicia uniforme (*The Militia Act*). De esta forma, de la mano de la Revolución, se institucionaliza la tradición del "ejército dual" y se conservan las milicias históricas (reserva de ciudadanos-soldados), junto con una pequeña fuerza profesional que aporta experiencia militar y poder de permanencia (Millet y Maslowski, 1984: 59 y 98).[21]

En tanto que en el Acta de Derechos de Virginia del 12 de junio de 1776, se puede leer: "Que una milicia bien regulada, compuesta del grueso del pueblo en armas es el medio de defensa seguro, natural y propio para un estado libre..." (Stern, 1961: 182). Aunque, en el pasado, la milicia presenta más bien las características de una fuerza de policía local, al estar encargada de preservar la paz doméstica, proteger a los colonos privilegiados, y de controlar los disturbios y reprimir los movimientos contra el orden político establecido (Millet y Maslowski, 1984: 8).

El pasaje de la milicia a la guardia nacional se debe a la propuesta formulada en 1903 por el mayor general Charles Dick, entonces senador por Ohio, y conocida como Acta Dick (Stern, 1961: 202-203). Un siglo después de su nacimiento, esta institución tiene presencia en los cincuenta estados, los tres territorios (Puerto Rico, Guam e Islas Vírgenes) y en el Distrito de Columbia, de la Unión Americana.[22]

Dado que los soldados-ciudadanos que componen la guardia nacional han participado en cada una de las principales guerras libradas por Estados Unidos desde 1637, este cuerpo es considerado el componente más antiguo de las fuerzas armadas de la Unión Americana.[23]

La de mayor tradición es la Guardia Nacional Ejército (ARNG), integrada a esa fuerza desde 1933, por *The National Guard Mobilization Act*, de ese año: usualmente sus miembros sirven un fin de semana cada mes o dos semanas durante el verano. Años después, en 1947, se establece la Guardia Nacional Aérea (ANG), que reconoce sus antecedentes en noviembre de 1915 con la organización de una unidad aérea en el seno de la Guardia Nacional de Nueva York, y un año después durante la crisis en la frontera con México, así como a lo largo de la primera y segunda conflagraciones mundiales.[24] Asimismo, ambas cuentan con su propio director, seleccionado por el secretario del Ejército y de la Fuerza Aérea, respectivamente.

De las notas esenciales de la guardia nacional, destaca el carácter dual de sus misiones:[25]

---

21 Cabe destacar que la Segunda Enmienda constitucional explicita la autoridad de los estados en lo relativo a la milicia.

22 Ver http://www.arng.army.mil/About_Us/

23 Ver http://www.arng.army.mil/history/GuardHistory.asp

24 Ver http://www.ang.af.mil/history/default.asp

25 Ver http://www.ang.af.mil/history/heritage.asp

- *Estatal*, ya que el gobernador puede convocarlas durante situaciones de emergencia local, tales como tormentas, incendios, terremotos o disturbios civiles;
- *Federal*, puesto que, adicionalmente, desde 1916 el presidente de Estados Unidos está facultado para activarla o movilizarla ante una guerra o emergencia nacional, o, con el objeto de participar en misiones federales como, por ejemplo, el despliegue para operaciones de estabilización en la región de Los Balcanes y en el combate contra el terrorismo en Medio Oriente. En estos casos, el comando de estas unidades es ejercido por el comandante en jefe del teatro de operaciones en el cual operan.

Esta dualidad en los ámbitos de actuación, se consolida con su activa participación en la novedosa función de mantenimiento de la paz.[26]

El brazo armado del proceso de centralización del poder

La guardia civil española se crea por Real Decreto de 28 de marzo de 1844, como un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería (López, 1982).[27] A diferencia de sus antecesoras, la gendarmería y la guardia nacional, el origen de la *Benemérita* –como también se la conoce y denomina– se debe buscar en la imperiosa necesidad de la Corona española por consolidar un proceso de centralización y, a la vez, neutralizar toda fuerza centrífuga que atentara contra el mismo.

En la exposición de motivos que le da vida, subyace también la razón de ser de las fuerzas intermedias, al concebirse a la guardia civil como:

> ...fuerza civil para evitar la intervención frecuente del ejército en los actos populares: intervención que puede menguar al cabo el prestigio de las tropas permanentes, que puede también ejercer una influencia perniciosa en el principio de la subordinación, que imposibilita o entorpece la instrucción del soldado, y que robusteciendo con exceso la importancia del brazo militar en el orden político, no favorece [el desarrollo] del sistema constitucional (*ibidem*: 189-190). [28]

En síntesis, se trata de dosificar el uso de la fuerza y sustraer a los militares de tareas de control social y de naturaleza policial.

Desde su origen, a fines del siglo XVIII, y hasta la actualidad, el devenir histórico de estas policías militarizadas demuestran la necesidad de contar con un techo o límite entre los militares y los policías; con una institución que combine

---

[26] Ver http://www.arng.army.mil/About_Us/protecting_our_world.asp

[27] Cabe destacar que fue el duque de Ahumada, durante el reinado de Isabel II, el artífice de este singular instituto armado.

[28] Resulta también ilustrativo el dictamen de la sección de guerra del consejo real sobre la naturaleza de la guardia civil del 30 de junio de 1852 (*ibidem*: 198 y 199).

las características propias de un cuerpo de seguridad pública con la naturaleza de un instituto armado, y que permite dejar como último recurso de fuerza al instrumento militar.

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja: (CICR, 2008: 15 y 39) en casi todos los países las operaciones de mantenimiento del orden, en situaciones que no son conflictos armados, son realizadas por las fuerzas policiales o de seguridad. Cuando, en tales situaciones, se despliegan fuerzas militares, habitualmente cumplen funciones de refuerzo y están subordinadas a las autoridades civiles. El papel de los funcionarios y las organizaciones encargados de hacer cumplir la ley, independientemente de quienes sean o como están organizados es el que sigue:

- Mantener el orden y la seguridad pública;
- Prevenir e investigar los delitos;
- Prestar asistencia en todo tipo de emergencias.

Las fuerzas armadas normalmente no están informadas ni equipadas para llevar a cabo esas tareas; por ende, cuando le son confiadas esas responsabilidades, es posible que no las ejerzan adecuadamente.

Por lo general, las operaciones de mantenimiento del orden se efectúan en situaciones que no se consideran conflictos armados, o se relacionan con ellas. No obstante, también pueden tener lugar en conflictos armados y en operaciones de apoyo para la paz. El derecho de aquellos no se aplica a situaciones que no sean conflictos armados, por lo que se trata de acontecimientos que son regidos por las obligaciones de derechos humanos que incumben al Estado.

El mantenimiento del orden abarca como responsabilidades básicas: mantener el orden y la seguridad públicos, prevenir y detectar delitos, así como prestar asistencia. A fin de cumplir su misión, los funcionarios encargados de mantener el orden ejercen los siguientes poderes básicos: arresto, detención, registro e incautación, y uso de la fuerza y de armas de fuego.

Recapitulando, el propio Comité Internacional de la Cruz Roja identifica una clara diferencia entre la naturaleza y el mandato legal del instrumento militar y de las fuerzas de seguridad y policiales.

Y, dadas las características de la institución policial y en la perspectiva de una acción privilegiada para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, cualquier intento de reforma de la policía debería tomar en consideración al menos los siguientes aspectos, relacionados tanto con dicho organismo como con el entorno en el que ha de actuar: (Rico y Chinchilla, 2006: 103)

- El tipo o modelo de sociedad en que intervendrá la policía, así como la evolución previsible de dicha sociedad y los problemas con que se está enfrentando actualmente, o que podrá encarar en un futuro previsible.
- Las tendencias de la criminalidad y de sus principales manifestaciones.
- El modelo policial que debería adoptarse, debiéndose tomar en cuenta la existencia en el país –o en la región– de una tradición policial determinada y la

actual tendencia de introducir los nuevos enfoques y modelos aplicados en algunos países desarrollados.

- Puesto que la policía forma parte del sistema de justicia penal penal, no se deberían soslayar los objetivos y tendencias del resto de los componentes de dicho sistema (Ministerio Público, tribunales, sector penitenciario).

Modelos de policía

Se entiende por modelo policial al "conjunto ordenado de normas, órganos, recursos –humanos, materiales y de otro tipo– y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos" (Jar Couselo, 2000: 14).

El modelo policial también es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial de primer orden, porque a partir del establecimiento del mismo, la institución policial puede generar doctrina policial propia, fijar los perfiles de los aspirantes o candidatos a abrazar la carrera policial, los contenidos de los procesos de formación, los perfiles de egreso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo policial.

Por su parte, en 1968 ,Wilson elaboró la siguiente tipología de modelos policiales: (James, 1968)

1) modelo legalista;
2) modelo orientado hacia la prestación de servicios, y
3) modelo de vigilancia.

El *modelo legalista* se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Aplicación estricta de leyes y reglamentos.
- Escasa importancia acordada al mantenimiento del orden público, abordado como un problema de aplicación de la ley.
- Uso sumamente limitado del poder discrecional a disposición de las fuerzas de orden público y, por ende, escasa corrupción.
- Elevado número de arrestos, sobre todo por delitos menores.
- Importante control ejercido por los superiores y, por consiguiente, escasas oportunidades para la iniciativa y la creatividad.
- División de funciones altamente especializadas.
- Los agentes son evaluados por el número de arrestos efectuados.

En cuanto al m*odelo orientado hacia la prestación de servicios*, sus características esenciales son:

- La descentralización moderada de autoridad y responsabilidades.
- Acordar mayor importancia al mantenimiento del orden que a la aplicación de la ley.

- Considerar que el principal objetivo del cuerpo es el de ser un servicio público.
- Dar mucha importancia a las relaciones con la comunidad y a proyectar en la opinión pública una imagen positiva de la policía.
- Inculcar valores a los efectivos, disuadiendo cualquier tentación de soborno o corrupción.
- Concientizar a cada miembro del cuerpo sobre su responsabilidad asumida, potenciando su espíritu de iniciativa.

En lo que respecta al *modelo de vigilancia*, se caracteriza por:

- Acordar importancia al mantenimiento del orden público.
- Escaso recurso a los arrestos por delitos menores.
- En caso de arresto indebido los ciudadanos, poder invocar la conducta ilegal del agente de policía.
- Amplia discreción a todos los niveles y utilización de técnicas persuasivas.
- Pocas oportunidades para iniciativas e innovaciones.
- Escaso control del personal ejercido por los superiores jerárquicos.
- Grandes oportunidades para la corrupción.
- Limitada descentralización de autoridad y responsabilidades.

Este último modelo es el correspondiente al tipo tradicional estadounidense, habiéndose creado los otros dos como oposición al mismo.

Para otros tratadistas, existen sólo dos modelos policiales puros: el civil y el militarizado, cuyas características esenciales se presentan en la tabla que sigue.

Modelos policiales

Categorías	Civil	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar o fuerza de seguridad
Ámbito territorial	Municipal/local	Nacional
Estructura organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos/Actuación	Preventivo/disuasivo	Represivo
Prestación de la función	Sin armas/armas cortas	Armas de alto poder (de fuego) y letalidad
Predominio de funciones	Resolución conflictos/ información	Gubernativas / inteligencia
Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Adaptación de Ballbé, 1996: 113-127.

Nuevos enfoques y modelos (Rico y Chinchilla, 2006: 123- 201)

En la mayoría de los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá y los de la Unión Europea), se están aplicando desde la década de 1970, con resultados satisfactorios, nuevos enfoques y modelos en materia policial y de prevención del delito; tales son los casos del modelo de policía de proximidad (o de orientación comunitaria) y de los enfoques preventivos "situacional" y "social". Ambos casos implican además, la participación conjunta y coordinada de las instituciones estatales involucradas en la problemática y de la sociedad civil.

La "policía de proximidad"

Fue en Estados Unidos donde, a finales de la década de 1970, este nuevo modelo se experimentó por primera vez como consecuencia del escaso éxito de los métodos tradicionales de prevención y del modelo policial "profesional" para abordar los fenómenos de la delincuencia y de las minorías étnicas; y, durante la década de 1980, debido al incremento de los hechos de violencia, de la venta y el consumo de drogas y estupefacientes, de los llamados "delitos en la calle" y de los actos de incivilidad o conductas antisociales (*disorders*). En rigor, no se trata de un nuevo concepto, sino más bien de la recuperación del modelo desarrollado hace más de un siglo y medio por sir Robert Peel, y puesto y práctica en la policía metropolitana de Londres (Rico, 1997: 107).

A la luz del éxito obtenido, este novedoso modelo se extendió rápidamente a Canadá y Europa (para hacer frente a la "pequeña" y "mediana" delincuencia), y se completó con nuevos enfoques en materia de prevención de la criminalidad y la incorporación de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas en este campo, en tanto que su razón de ser, se desprende de los objetivos perseguidos, a saber: (Rico y Chinchilla, 2002: 44)

Objetivo general:

- Mejorar la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales.

Objetivos específicos:

- Identificar los problemas de la comunidad, en particular en materia de criminalidad y orden público, y propiciar soluciones sostenibles para estos, recurriendo al enfoque "resolución de problemas".
- Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad que la ciudadanía tiene frente a estas.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la ciudadanía ante la intervención policial (y del sistema penal)
- Favorecer la participación activa de la comunidad en la "producción" de seguridad.

- Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana.
- Valorar al personal policial.
- Mejorar los mecanismos de control "internos, externos" sobre la actuación policial.
- Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

En lo referente a las principales características de la "policía de proximidad, vale la pena citar (*ibidem*: 44-45):

- Cambios importantes en la organización policial, que se traducen sobre todo en el énfasis puesto en la descentralización operativa y la delegación de responsabilidades, así como en el patrullaje (a pie, en bicicleta o en moto) del barrio.
- La ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones de prevención y represión de la criminalidad y al mantenimiento del orden, sino que abarca la resolución de otros problemas comunitarios.
- La selección y capacitación del personal policial, que debe ser más un gestor social que un agente encargado de las clásicas funciones policiales.
- Una intervención proactiva más que reactiva, con más énfasis en las causas que en las consecuencias del delito.
- Un mayor acercamiento a la comunidad, con la finalidad de dar una respuesta personalizada a los ciudadanos.
- Una amplia y activa participación de la comunidad en la identificación y resolución de sus principales problemas (incluida la criminalidad).
- El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.
- La inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social.
- La obligación de rendir cuentas, tanto a las autoridades, como a la comunidad.

La prevención del delito

Hasta una época relativamente reciente, la respuesta estatal ante el fenómeno criminal ha sido esencialmente represiva o disuasiva, y ha estado basada en la eficacia del sistema penal, medida a través de la patrulla policial, el arresto e inculpación de un sospechoso, la aplicación de una sanción o la rehabilitación, una vez que se condena a pena privativa de la libertad.

Sin embargo, numerosas investigaciones han mostrado los límites de este tipo de respuestas, destacando lo que sigue:

- Muchos delitos no se denuncian a las autoridades competentes.
- Numerosos infractores y delincuentes nunca son identificados y, por tanto, acusados ante los tribunales.

- Los condenados a pena privativa de la libertad, no son necesariamente rehabilitados.
- Las medidas tomadas por el sistema penal no suelen tener en cuenta los principales factores asociados a la criminalidad.
- La patrulla policial motorizada no hace disminuir las tasas de criminalidad, no reduce el sentimiento de inseguridad de la población, ni da lugar a una rápida respuesta policial que permita la detención de un sospechoso.
- Es poco probable que las patrullas policiales "aleatorias" se encuentren en un lugar en el momento en el que se comete un delito y puedan detener a su autor.
- En numerosos países, la policía ha tenido que utilizar la fuerza física para controlar motines o manifestaciones políticas, acciones que han suscitado la hostilidad de la población hacia la policía.
- Ante una mayor diversificación de las comunidades como consecuencia de una fuerte inmigración, la policía se ha visto incapaz de establecer buenas relaciones con los nuevos residentes.
- Los elevados costos de la criminalidad y la intervención del sistema penal (en los países desarrollados, se estima que los costos de la criminalidad representan casi 5% del PNB; en los países en desarrollo, este porcentaje se eleva a 14%).

Para superar esta situación, se está haciendo hincapié en el recurso de la prevención. Los modelos de prevención "situacional" y "social" son ideales, por lo que su aplicación real puede ser fuente de problemas; entre ellos, una movilización general, sobre todo en las comunidades y barrios menos expuestos a la delincuencia en el caso de la prevención "situacional" (lo que contribuiría a una separación más rígida entre zonas seguras y con problemas) y, en el de la prevención "social", el riesgo de convertirse en una fórmula banal de la que se espera el financiamiento de actividades de animación sociocultural, posiblemente desprovistas de cualquier impacto observable y constatable sobre la delincuencia y los actos de incivilidad o conductas antisociales. Motivo por el cual se preconiza la combinación de ambos modelos.

Tratándose de modelos de prevención del delito, lo que caracteriza a cada uno de ellos se presenta a continuación (Rico y Chinchilla, 2006: 127-128):

Prevención "situacional"

- Conjunto de medidas no penales tendentes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio).
- Su postulado de base es que el delito resulta, en gran medida, de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial (esto es, como se diría popularmente, "la situación hace al ladrón").
- Sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

- Este enfoque se aplica sobre todo en Estados Unidos, el Canadá de lengua inglesa y algunos países europeos (Reino Unido, Países Bajos y Alemania).
  Prevención "social"
- Intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a suprimir o atenuar su propensión criminal.
- Enfoque basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, relaciones con otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, papel de los medios de comunicación, consumo excesivo de alcohol y otras adicciones).
- Los resultados de este enfoque sólo pueden apreciarse en el mediano y largo plazo.
- El Canadá francés y diversos países europeos (Francia y España, así como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana) suelen privilegiarlo.

Estos esquemas tradicionales y novedosos, pueden aplicarse –con los ajustes y reservas necesarias–, a la estructura, organización, filosofía y funcionamiento de las instituciones policiales seleccionadas que analizaremos a continuación. Esto significa que, a partir del marco teórico-conceptual y analítico desarrollado, el lector se encuentra en condiciones de llevar a cabo apreciaciones objetivas sobre los diversos sistemas de policía vigentes.

CAPÍTULO II

MODELOS POLICIALES DE MAYOR GRADO DE DESARROLLO RELATIVO

A lo largo de este segundo capítulo se busca dar cuenta de aquellos sistemas de policía más exitosos, al servicio de los Estados-Nación de mayor capacidad de generación y concentración de la riqueza; modelos policiales sustentados en la fortaleza económica y financiera, así como en la vigencia del Estado de Derecho que caracteriza a los países de mayor grado de desarrollo relativo.

Alemania[1]

Teniendo como antecedente histórico inmediato a las tristemente célebres SS y GESTAPO o policía secreta del Estado nazi (1933-1945), la actual policía alemana da al traste con la concepción de *Estado gendarme* dominante durante los 12 años de nacionalsocialismo teutón, se sujeta estrictamente al poder político y a la defensa irrestricta de la democracia, y está controlada por un riguroso marco legal.

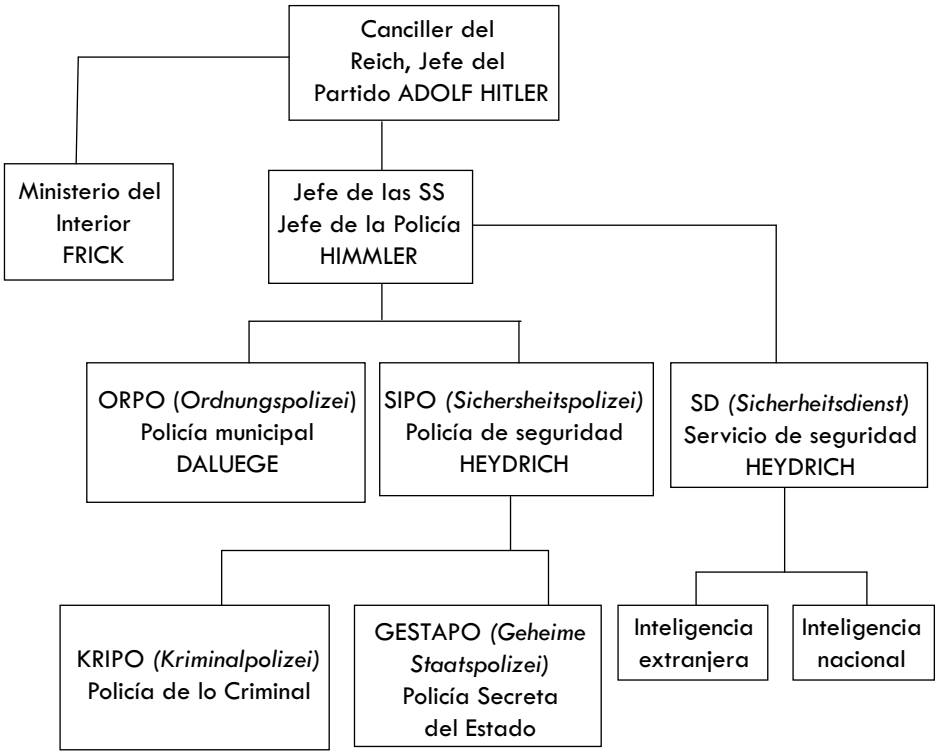
Sin embargo, conviene tener en mente la estructura y organización del aparato de seguridad-inteligencia al servicio y a lo largo del régimen encabezado por Adolf Hitler.

Así, el siguiente organigrama muestra cómo estaban organizadas las operaciones de seguridad en el Tercer Reich. En 1936, Hitler nombra a Himmler jefe de toda la policía alemana, retirando de la cadena de mando a todos los afectos al ministro del interior Wilhelm Frick.

Himmler, a su vez, delega el control de ese enorme dominio a dos ávidos subordinados: Kurt Daluege, jefe de la Policía Municipal (ORPO) y Reinhard Heydrich, que tenía varias misiones. El llamado "Carnicero de Praga", como jefe de la Policía de seguridad (SIPO), supervisaba tanto la investigación de los delitos convencionales por parte de la Policía de lo criminal (KRIPO), como el seguimiento de los denominados enemigos del Estado por la GESTAPO. Simultáneamente, Heydrich controlaba dos ser-

[1] Ministerio Federal del Interior.

vicios de inteligencia de la SD, uno extranjero y otro nacional, llegándose a apropiar de los archivos de la INTERPOL, cuya sede se encontraba entonces en Viena (Austria), incorporada al Tercer Reich en marzo de 1938 (Elting y Stein, 1995: 72).



En contraste a este modelo policial centralizado, actualmente Alemania se integra por la Federación y los *Länder* (16 estados federados), que concentran 85% de los funcionarios de policía, en el marco de un federalismo real, de amplia autonomía en la organización y funcionamiento de los servicios policiales, reservándose a la Federación escasas atribuciones de policía en determinados dominios. La organización policial difiere según los *Länder*, aunque en todos la autoridad policial suprema descansa en el ministro del Interior.

Alemania tiene una población de alrededor de 80 millones de habitantes y cuenta con poco más de 260,000 funcionarios de policía. La composición y tipo de servicios policiales germanos son los siguientes:

- Patrulla, policía uniformado o *Schuppo* (ejerce las tradicionales funciones policiales).

- Policía de asuntos criminales o judicial (*Kriminalpolizei* que investiga y transmite los resultados obtenidos al Fiscal).
- Comandos móviles de intervención (a cargo de operaciones de búsqueda y captura de delincuentes peligrosos y bandas organizadas, secuestros, robos a bancos y grandes manifestaciones).
- Centro de prevención y lucha contra la criminalidad.
- Servicio Federal para la Protección de Fronteras, cuya sede central y academia de formación de efectivos se encuentra en Koblenz. Depende del Ministerio Federal del Interior y su misión es la de garantizar la protección del territorio federal (ejerce jurisdicción hasta un radio de 30 km de la frontera).
- Cuerpos especializados, tales como la Policía de protección de aguas (*WasserPolizei*), la Policía de autopistas (*AutobahnPolizei*) y la Ferroviaria (*BahnPolizei*).

En general, la policía germana se caracteriza por un elevado grado de profesionalismo; lo que se refleja, entre otros, por los niveles de exigencia en el sistema de formación (básica de 2 a 3 años, y mandos medios tres años más).

En el plano nacional existe la Oficina Federal de Asuntos Criminales (*BundesKriminalamt*), dependiente del Ministerio Federal del Interior; siendo su misión la de centralizar la lucha contra la delincuencia. En particular, ejerce competencia exclusiva en el combate al narcotráfico, a la venta ilegal de armas, a la falsificación de moneda, a la alta delincuencia financiera y a aquellos actos delictivos de carácter político como el terrorismo; adicionalmente, actúa como oficina central nacional de INTERPOL.[2]

Cabe destacar que la excelente coordinación en la prevención y combate a la delincuencia en Alemania se debe, en gran medida, a la combinación de las siguientes condiciones imperantes:

- Alemania tiene un solo código penal y de procedimientos penales (uniformidad jurídica).
- Existe un Programa de Seguridad aprobado por la Conferencia de Ministros del Interior.
- Existe una Escuela única de Mandos en la ciudad de Münster, cuyo molde viene dado por el curso de dos años, que estandariza a los cuadros superiores de las policías.

Organización de la policía en Alemania

La garantía de la seguridad pública y el orden público es uno de los cometidos más importantes del gobierno y la administración. En Alemania, esta misión es compe-

[2] INTERPOL es la mayor organización de policía internacional con 187 países miembros; con sede en Lyon, Francia, contribuye a combatir la delincuencia transnacional. ver http://www.interpol.int/

tencia tanto de los estados federados, como de la Federación. Como norma general, la policía forma parte del ámbito de competencias de los estados federados. Únicamente, en algunos ámbitos, la Ley Fundamental atribuye estas competencias a la Federación, es decir, al gobierno central.

Estructura de la policía

De acuerdo con la configuración federal de Alemania, cada estado federado tiene su propia policía, por lo que existen 16 en cada uno de ellos, a la que se suma la federal.

La urbana se encarga de combatir riesgos, controlar el tráfico, prevenir el crimen y de la persecución judicial. La Policía judicial asume la prevención e investigación de actos delictivos. Mientras la Policía armada asume principalmente los casos de delitos leves y medios, la Policía judicial se centra sobre todo en los delitos y crímenes de alto impacto social, cometidos por organizaciones delictivas con fines comerciales o en serie: casos de robos graves, hurto, chantaje, atentados contra la moral, asesinatos, delitos relacionados con las drogas y falsificación de moneda.

La Policía fluvial y marítima controla la marina mercante y deportiva; garantiza la seguridad del tráfico en las vías fluviales y marítimas, supervisa el transporte de mercancías peligrosas y persigue, en este contexto, los delitos medioambientales.

La Policía armada interviene para combatir situaciones de crisis, por ejemplo, accidentes mayores, catástrofes y peligros internos. Presta su apoyo en operaciones policiales particulares, entre ellas, manifestaciones, acontecimientos deportivos, grandes actos y concentraciones públicas, lucha contra la criminalidad relacionada con las drogas y el crimen organizado, así como el servicio cotidiano. En parte, asume también la formación de jóvenes policías (en la medida en que esta formación no queda cubierta por las academias de policía de los estados federados creadas especialmente a tales efectos).

Además, existen unidades especiales para casos específicos de criminalidad violenta (toma de rehenes), secuestros y otros casos de criminalidad especialmente graves, como homicidios. Se recurre a las unidades especiales, sobre todo cuando se supone una acusada disposición a la violencia por parte del criminal o cuando este está armado. Por lo general, el personal de estas unidades especiales pertenecen a la Policía armada. En algunos estados federados están ligadas a la policía judicial o están directamente subordinadas al Ministerio del Interior. La designación de las unidades especiales también varía según los estados Federados, por ejemplo, pueden denominarse *Sondereinsatzkommando* (SEK) (Comando para operaciones especiales) o móviles *Einsatzkommando* (MEK) (Comando móvil de operaciones).

Las policías en los estados federados

Por su propia naturaleza, en los 16 cuerpos de policía de los Estados Federados se han ido formando diferentes variants; no obstante, existe una estructura básica común.

Los jefes superiores de policía, que en primer lugar asumen tareas administrativas, organizativas y de control, así como la dirección de operaciones suprarregionales, están directamente subordinados a los ministros del Interior.

Cabe distinguir entre:

- las jefaturas superiores de policía de un territorio, cuya función es dirigir las misiones policiales de carácter general, y
- las jefaturas superiores de policía especiales como el *Landeskriminalamt* (Oficina de lo Criminal a nivel de Estado Federado) comparables con el *Bundeskriminalamt BKA* (Oficina Federal de lo Criminal pero únicamente con competencias en el Estado Federado correspondiente); la *Bereitschaftspolizeipräsidium* (Jefatura superior de la policía armada) que dirige las unidades cerradas; la Jefatura administrativa de la policía (adquisición centralizada de medios operativos y equipo).

Como autoridades policiales subordinadas a la Jefatura superior de policía territorial existen las direcciones de policía encargadas de unos 300 000 a 700 000 habitantes.

Las direcciones de policía son, a su vez, las autoridades superiores de las inspecciones de policía. Son las que realizan la labor cotidiana y las interlocutoras de los ciudadanos. Cada dirección de policía cuenta con hasta 12 inspecciones de policía de la guardia uniformada (con servicio las 24 horas del día), por lo menos una inspección de policía de lo criminal y una inspección de policía de tráfico uniformada.

Las autoridades policiales centrales de la Federación

La Oficina de lo Criminal, BKA (Bundeskriminalamt)

Se trata de un organismo oficial que actualmente cuenta con 4,800 colaboradores y tiene tres sedes en Alemania, una en Berlín, una en Meckenheim (en las cercanías de Bonn) y una en Wiesbaden. La BKA es un organismo central de información policial e investigación y asuntos que atañen a la Policía judicial. Presta su apoyo a las fuerzas policiales de la Federación y de los estados federados en la lucha y la persecución de delitos perpetrados a escala regional o federal o de gravedad muy notable. Ello implica la captación y análisis de todas las informaciones relevantes y su transmisión a las autoridades judiciales correspondientes.

La BKA es la oficina nacional central de la IKPO-INTERPOL Alemania, de la unidad nacional de EUROPOL y de la oficina SIRENE (*Supplementary Information Request at the Nacional Entry*) del Acuerdo de Schengen. También se hace cargo de la correspondencia necesaria para la lucha y persecución de delitos con autoridades policiales y judiciales extranjeras. Solo se exceptúan de esta norma los casos de carácter regional acontecidos en zonas transfronterizas o casos en los que existe un peligro inminente.

La BKA elabora informes específicos sobre la identificación de personas y sobre asuntos de naturaleza técnico-judicial, y tiene competencia para perseguir los siguientes delitos:

- tráfico internacional ilegal de armas, munición, explosivos o drogas;
- confección o distribución, con organización internacional, de moneda falsa;
- (a instancia de uno o más países) investigaciones en el extranjero y delitos cometidos en relación con los crímenes descritos, incluyendo el lavado o blanqueo de dinero a escala internacional.

En los casos en los que la BKA ostenta las competencias para la persecución judicial también asume la protección de los testigos. La BKA es responsable de velar por la seguridad de los miembros de los órganos constitucionales de Alemania y de sus huéspedes oficiales.

En el marco de su cometido como organismo central, la BKA apoya a las fuerzas policiales de la Federación y de los estados federados. A estos efectos la BKA dispone de las instalaciones necesarias para todos los ámbitos de la investigación judicial y de la investigación policial científica (laboratorios del crimen), y es responsable del desarrollo de métodos policiales y de estrategias de lucha contra el crimen.

Bundesgrenzschutz, BSG (Cuerpo de protección de fronteras)

El BGS es un cuerpo de la policía de la Federación subordinado al Ministerio Federal del Interior, que asume funciones policiales específicas dentro del sistema de seguridad de la República Federal de Alemania. La Ley sobre el BGS describe de forma exhaustiva cuáles son sus cometidos y funciones, entre los que destacan:

- la protección policial de las fronteras de Alemania;
- las funciones de la policía ferroviaria;
- la protección ante atentados contra la seguridad del tráfico aéreo en los aeropuertos;
- la protección de los órganos constitucionales de la Federación y de los ministerios federales;
- misiones en el mar del Norte y en el mar Báltico, que incluyen la protección del medioambiente y de guardacostas;
- la participación en misiones policiales internacionales en el extranjero bajo la responsabilidad de las Naciones Unidas, la Unión Europea o la Unión de Europa Occidental o demás organizaciones internacionales,
- el apoyo a los cuerpos de policía de los estados federados en grandes operaciones, la asistencia en casos de catástrofes y accidentes especialmente graves.

La Conferencia de Ministros del Interior

El órgano de coordinación central en el ámbito de la seguridad interna es la Conferencia Permanente de los Ministros de Interior de los Estados Federados (IMK). Su

cometido consiste en debatir aquellas cuestiones y problemas en búsqueda de una solución que sean atribuibles al ámbito de competencias o interés de la administración interna general en la Federación y los estados federados.

La IMK es un órgano de coordinación constituido como cooperación voluntaria de todos los ministros o senadores del Interior de los estados federados; el ministro federal del Interior es un miembro sin voto. La IMK consta de varios grupos de trabajo.

Funciones de policía

La policía tiene la misión de proteger a los individuos y a la sociedad de aquellos peligros que amenacen la seguridad pública o el orden público, y de subsanar alteraciones del orden público y de la seguridad pública, en la medida en que así lo exija el interés común. En especial, debe garantizar el orden constitucional y el ejercicio ilimitado de los derechos de sus ciudadanos, mientras que otro elemento significativo de la labor policial es la investigación de los delitos e infracciones del orden (represión) en colaboración con las fiscalías y las autoridades del orden administrativo. Con independencia del espacio jurídico en el que actúe, su intervención está sujeta al control de la legalidad ante los tribunales si el ciudadano así lo solicita.

La protección de los derechos individuales sólo es competencia de la policía a solicitud del beneficiario y únicamente si la protección judicial no puede conseguirse con la suficiente celeridad, y cuando, sin asistencia policial, existe el peligro de que se impida o dificulte de forma significativa el ejercicio del derecho.

Misiones de las autoridades de mantenimiento del orden administrativo y de la policía

Muchas funciones de protección ante peligros son competencia de las autoridades de la administración general (interna), cuya denominación varía según los estados federados. En Renania del Norte-Westfalia, son las *Ordnungsämter* (Oficinas de mantenimiento del orden administrativo) y en Baviera las *Sicherheitsbehörden* (Oficinas de seguridad). Actualmente se utiliza la denominación *Ordnungsbehörde* (Autoridades de mantenimiento del orden administrativo). Las competencias de la policía (autoridad policial ejecutiva) en el ámbito de la protección ante peligros, en principio, se limitan a casos urgentes, es decir, a medidas que no pueden aplazarse. Además, la policía actúa con frecuencia por orden de otras autoridades. Quien asume la protección ante peligros que atañen a las autoridades de mantenimiento del orden administrativo es la administración municipal, como nivel inferior de la Administración del Estado. También en este caso, en Alemania existen diversas modalidades organizativas. Todos los estados federados tienen en común que esta tarea es asumida, en el marco de la autonomía local, por funcionarios y empleados públicos. En los estados federados de gran extensión territorial existe una autoridad

media encargada de la prevención de peligros denominada *Regierungspräsidium* o *Bezirksregierung* (por ejemplo, en Renania del Norte-Westfalia son cinco). La autoridad superior de mantenimiento del orden administrativo es el ministro de Interior. En la legislación reguladora de la policía y las autoridades de mantenimiento del orden administrativo, a nivel de estado federado, existen dos sistemas diferentes:

- El sistema de separación que aplica en 11 estados federados (como Baviera y Renania del Norte-Westfalia), y
- El sistema mixto aplicado en cinco estados federados.

El sistema de separación implica la existencia de una división organizativa e institucional en el campo de la prevención de peligros entre las autoridades policiales, en el sentido de autoridades de mantenimiento del orden administrativo, por una parte, y autoridades ejecutoras, por otra. Luego, hay que distinguir entre aquellos estados federados (que son siete) en los que rigen las mismas leyes para la policía ejecutiva y las autoridades de mantenimiento del orden administrativo. Únicamente en cuatro estados federados (por ejemplo, en Baviera y Renania del Norte-Westfalia) la separación organizativa e institucional queda reflejada también en bases jurídicas distintas que regulan las misiones y competencias de la policía ejecutiva y las autoridades de mantenimiento del orden administrativo. En estados federados con un "sistema separado", las autoridades de mantenimiento del orden administrativo pueden apoyarse tanto en la cláusula policial general como en las competencias especiales.

En el "sistema mixto" la policía asume de forma global la prevención del peligro, es decir, se trata tanto de las tareas policiales, en el sentido estricto, como de las tareas administrativas de mantenimiento del orden administrativo. No obstante, en el "sistema mixto" también existe una separación organizativa en algunos campos, por ejemplo, la división entre autoridades policiales en general y autoridades policiales especiales. En el ámbito de la prevención de peligros actúa, sobre todo, la policía uniformada (Policía urbana), cuyas funciones y competencias vienen establecidas en las leyes de policía correspondientes de cada estado federado y que gozan de mayor rango que la ley general de policía.

Las leyes especiales son, entre otras:

- la ley de infracciones del orden administrativo;
- la ley de protección contra las emisiones;
- la ley de hostelería y restauración;
- el código de la construcción;
- la ley de extranjería;
- el código de circulación.

El grado de urgencia determina la competencia de las autoridades de mantenimiento del orden administrativo o de la Policía ejecutiva. Las autoridades administrativas deciden, por ejemplo, en virtud de las leyes especiales citadas sobre la

autorización de proyectos, la concesión de permisos, la concesión o el rechazo de instancias, y la amenaza de medidas de fuerza en caso de que no se cumpla una exigencia (por ejemplo, la demolición de un muro en ruinas).

Competencias en el marco de la prevención de peligros

En principio, todo funcionario de la Policía ejecutiva puede tomar medidas para la prevención de peligros.

- Las principales competencias policiales en la prevención de peligros son:
- la solicitud de información;
- la detección de datos personales;
- las medidas de investigación policial;
- la citación;
- la expulsión del recinto;
- la detención;
- registro personal;
- registro de bienes;
- allanamiento de morada y registro de viviendas;
- confiscación de bienes;
- registro y procesamiento de datos.

Para aplicar estas medidas, la policía puede recurrir a la fuerza; la forma más habitual es lo que se denomina la "fuerza directa", es decir, la aplicación de la medida con simple fuerza física, con sus medios auxiliares (por ejemplo, la porra, las esposas, perros, caballos etc.), o armas (sobre todo la pistola). A los que se suman las posibilidades de las sanciones económicas o de las medidas sustitutivas como modalidades de aplicación por la fuerza.

Naturalmente, la policía no puede aplicar estas medidas de forma ilimitada: nunca se debe faltar al principio de la proporcionalidad. La medida ordenada o su aplicación por la fuerza no debe ser jamás desproporcionada con respecto a la gravedad del peligro o el éxito que pueda lograrse.

Represión

En el ámbito de la represión actúan tanto la Policía uniformada como la Policía judicial, que según el Código Procesal Penal tienen la obligación vinculante de investigar actos delictivos para evitar la confabulación (principio de legalidad). Por el otro lado, en la investigación y persecución de infracciones del orden, la policía tiene un margen de maniobra (principio de oportunidad). El proceso criminal se divide en varias fases: en cuanto se tiene conocimiento del acto delictivo se inicia la investigación que, una vez concluida, conduce a lo que se denomina juicio incidental, en el que la fiscalía levanta acusación o se declara el sobreseimiento del caso. Una vez que la fiscalía ha presentado acusación ante el tribunal

competente, este decide sobre su admisibilidad; si la acusación es admitida se pasa al juicio.

Una parte importante de las tareas relacionadas con el proceso de investigación es asumida por la policía; si bien la fiscalía es responsable de la investigación y como tal puede dar órdenes o exigir investigaciones a la policía, esta tiene un cometido propio en la investigación definido por la ley. La base jurídica relevante es el Código Penal Procesal (StPO), que en virtud de su Artículo 163 establece:

> Las autoridades y funcionarios del servicio de policía tienen el deber de investigar actos delictivos y de tomar todas las medidas urgentes necesarias para evitar la confabulación del caso.
>
> Las autoridades y funcionarios del servicio de policía transmiten el contenido de sus investigaciones inmediatamente a la fiscalía. Si parecen necesarias medidas judiciales inmediatas, la transmisión puede realizarse directamente al juzgado de instrucción.

A fin de poder asumir esta función atribuida por la Ley, la policía dispone de numerosas competencias. Algunas son de carácter genérico, y otras se definen como competencias urgentes en casos de "peligro inminente". Este significa, en este contexto, que en principio la autoridad competente es la fiscalía o el juzgado, pero se transfiere a la policía cuando se teme que de otro modo y debido a la pérdida de tiempo resultante de la transmisión de información, peligraría el éxito de la investigación. De conformidad con el Código Procesal Penal, todo policía tiene competencias para iniciar una medida de investigación si ha aprobado una oposición a alguna de las tres carreras policiales. Con su nombramiento, el funcionario de policía del Poder Ejecutivo se convierte automáticamente en "funcionario auxiliar de la fiscalía"; sin pertenecer por ello a la justicia, sigue siendo funcionario de policía y miembro del Poder Ejecutivo. Los funcionarios de alto rango que dirigen un organismo independiente o desempeñan otras funciones directivas pierden su calidad de funcionarios auxiliares de la fiscalía. Con ello, se pretende evitar que un fiscal pueda dar órdenes directas al máximo responsable de una dirección de policía o incluso de una jefatura superior de policía.

También en el proceso penal, la policía tiene derecho a disponer de sus propios recursos. Por esta razón la fiscalía dirige, en su caso, las órdenes a la unidad de servicio de la policía y no a un funcionario concreto. Debido a las circunstancias descritas, la práctica cotidiana de la investigación es que la gran masa de los procesos judiciales los tramite la policía sin que, desde un principio, la fiscalía tenga conocimiento de ello. Lo habitual es que se presente una denuncia ante la policía. El agente procede a realizar toda la investigación (interrogatorio de los testigos y acusados, levantamiento de pruebas, petición de análisis de sangre e interpretación de

resultados, etc.), redacta notas, así como un informe final que refleje los principales resultados de la investigación. Una vez concluida, se entrega el sumario completo a la fiscalía, la cual decide sobre la continuación del proceso (levantar acusación, sobreseimiento, etc.). Únicamente, en casos de especial importancia, por ejemplo, delitos de homicidio, procesos de gran interés mediático y cuando se trata de cuestiones jurídicas especialmente difíciles, la policía informa de antemano a la fiscalía.

Tensión y conflicto entre la prevención del peligro y la represión

La situación que merece un interés especial es la que implica tanto aspectos de prevención de un peligro como la persecución simultánea de un crimen, y ambas se encuentran en una situación de competencia. Por ejemplo, un secuestro presenta tanto un delito grave como un peligro (de vida o muerte) para el rehén.

En un caso real de estas características se produjo una disputa entre el policía responsable de la operación *in situ* y el fiscal. Puesto que el peligro se convirtió en incalculable debido al comportamiento del autor, el responsable de la operación policial decretó el uso de armas de fuego contra el secuestrador. El fiscal protestó en contra de esta medida porque temía que aquel no sobreviviría al recurso a las armas de fuego y, por lo tanto, no se le podría celebrar un juicio.

Los ministros de Justicia e Interior han establecido que en estos casos debe buscarse una solución de común acuerdo entre la fiscalía y la policía. En caso de que ello no fuera posible, la prevención del peligro prevalece sobre la persecución penal. La norma es la siguiente: para solucionar situaciones de conflicto entre la prevención del peligro y la persecución penal cabe tomar una decisión "de dominio". En estos casos cabe examinar cuáles son los aspectos dominantes. Con la solución a esta cuestión se determina automáticamente si el funcionario de policía puede tomar medidas basándose en la Ley de Policía o en el Código Procesal Penal.

Personal

Las policías de la Federación y de los estados federados constan del servicio administrativo y del servicio ejecutivo. El primero de estos, en principio, no tiene ninguna competencia de orden policial frente al ciudadano, más bien vela por los procesos internos como inmuebles, administración de personal, administración presupuestaria, administración de material, etc.

Contratación de personal

La policía hace lo posible por contratar candidatos a su servicio directamente después de haber pasado por la academia de policía. Para ello se encuentra en una situación de competencia propia del mercado.

Los futuros funcionarios de policía deben demostrar que defienden en todo momento el orden libre y democrático básico. No pueden tener antecedentes penales.

Otro requisito es que los candidatos vivan en una situación económica estable y que, por su carácter y aptitudes mentales, estén capacitados para el servicio de la Policía ejecutiva. Tienen que ser aptos desde el punto de vista médico y tener una determinada talla mínima. Además existe una edad mínima de 17 años y máxima de 27 –con excepciones posibles. Hoy en día, la mayoría de los candidatos tienen un título de enseñanza media. Desde 1983, la Policía uniformada también contrata mujeres, por lo que actualmente casi representa 50% del estado de fuerza en algunos estados federados. También los extranjeros pueden ser admitidos en el servicio de Policía ejecutiva.

Las carreras policiales

En Alemania se distinguen tres categorías de carrera policial:

- la categoría media, a la que pertenece una media de 47% de los agentes (alrededor de 113,000) (auxiliares y rangos de sargento hasta brigada);
- la categoría media superior, a la que pertenece aproximadamente 52.2% de los funcionarios (122,000) (auxiliares y mandos medios, de subteniente hasta capitán), y
- la categoría superior, a la que pertenece sólo una media de 1.4% de los funcionarios (3,400) (mandos superiores, comandante, hasta inspector jefe).

La tendencia en los estados federados apunta, entretanto, a ir suprimiendo la categoría media a favor de la media superior (introducción de las dos posibilidades de carrera). Pero, en último término, es una cuestión de recursos y capacidad de financiamiento. Además de la Policía ejecutiva, en algunos ámbitos (por ejemplo la supervisión del tráfico estacionado, servicios de observación y vigilancia), pueden asumir las tareas policiales agentes civiles.

La formación

La formación de la Policía ejecutiva se realiza en los cuerpos de la Policía armada y en las academias de policía, y tiene una duración media para la categoría media de dos años y medio. A continuación y después de haber aprobado un examen, los funcionarios son asignados a una compañía, en la que permanecen por espacio de entre uno y tres años; después pasan a otra unidad. Una vez superado el proceso de selección para la categoría de carrera siguiente, por ejemplo, la categoría media superior del cuerpo de Policía ejecutiva, los que ascienden obtienen una formación en una escuela universitaria para la administración pública. La carrera dura tres años y concluye con un examen estatal de aptitud. A continuación viene el nombramiento de comisario de policía del ejecutivo o de la Policía judicial. La formación para comandante dura dos años, el último año de las cuales se sigue de forma centralizada en la academia de mandos policiales en Münster-Hiltrup. Para las tres categorías de carrera existen además disposiciones de excepción, que son

competencia de cada uno de los estados federados o de la Federación para las policías federales, según el caso.

En la mayoría de los estados federados también existe la posibilidad de aspirar directamente a la categoría media superior o, en algunos casos, incluso a la superior. Para ello se precisan los títulos de formación correspondientes. La configuración de la carrera policial es unitaria, lo que significa, por una parte, que la formación y perfeccionamiento profesionales no necesariamente tienen que estar diseñados en específico para la Policía urbana, de tráfico o judicial: las etapas de formación cubren más bien todos los sectores. Evidentemente, ello implica una labor mucho más ardua en términos de personal y tiempo, pero impide la especialización prematura y la mentalidad en casillas. Para el funcionario, este sistema tiene la ventaja de ofrecerle la posibilidad de poder cambiar de sección en el transcurso de su carrera sin mayor problema. Por otra parte, el principio de la carrera estandarizada o uniformizada ofrece a todo funcionario la posibilidad de ascender de categoría si reúne las condiciones necesarias.

Canadá[3]

A las tres instancias u órdenes de gobierno existentes corresponden tres niveles de policía: Gendarmería Real de Canadá, policías estatales y servicios municipales. Esta descentralización policial suele ocasionar conflictos de competencia y duplicidad de funciones y actividades.

- La Gendarmería Real del Canadá depende del Ministerio del Procurador General y tiene plenos poderes en lo que respecta a la aplicación de las leyes federales y provinciales (en ocho provincias y tres territorios), dando servicio –al mismo tiempo– a 150 municipios. Creada en 1873 como policía montada, este célebre cuerpo nació para favorecer la construcción del ferrocarril transcanadiense, así como para impedir la venta de alcohol y prevenir la hostilidad de las tribus indígenas o nativas. Actualmente, la Gendarmería Real representa al Canadá ante INTERPOL y su competencia se centra en la persecución de delitos federales (por ejemplo: aduana, inmigración y terrorismo).
- Quebec, Ontario, Yukon y los territorios del noroeste y Nunavut, por su parte, disponen de servicios estatales de policía.

La Real Policía Montada del Canadá (Royal Canadian Mounted Police RCMP, en inglés y Gendarmerie Royale du Canada GRC, en francés) es la policía federal y nacional de Canadá. Dicho en otras palabras, la Policía Montada es una fuerza policial de carácter federal (nacional) de Canadá que vigila el cumplimiento de las leyes federales. También tiene acuerdos con los tres territorios y ocho de las provin-

[3] Para mayores detalles ver http://www.rcmp-grc.gc.ca/

cias, para ejercer como policía provincial. La mayoría de las provincias de Canadá, aunque por la Constitución son responsables de velar por el orden en su territorios, prefieren ceder esta responsabilidad a la Policía Montada. Por lo tanto, esta opera también bajo la dirección de las provincias, persiguiendo las violaciones a las leyes en el ámbito municipal y provincial. Las excepciones son Ontario, Quebec y algunas partes de Newfoundland y Labrador, que mantienen sus propias fuerzas de policía: la Ontario Provincial Police, la Sûreté du Québec y la Royal Newfoundland Constabulary, respectivamente.

Además, conviene insistir en que 180 municipios de Canadá tienen a acuerdos con la Policía Montada para que ejerza como su fuerza de policía. A causa de todas estas extensiones a sus funciones base, la Policía Montada es la mayor fuerza policial de Canadá, con 28,700 efectivos encuadrados, de acuerdo con la información oficial.

La Policía Montada debe desempeñar una inusualmente gran variedad de obligaciones: las derivadas de su ejercicio en las áreas rurales y urbanas; la protección del primer ministro, velar por la seguridad del gobierno canadiense, de los dignatarios visitantes y de las misiones diplomáticas; las debidas a su condición de policía federal, que incluye la persecución del fraude, la falsificación y otros asuntos relacionados; el antiterrorismo y la seguridad nacional y servicios de fuerza policial internacional, en virtud de acuerdos con otros Estados. El servicio de seguridad de la Policía Montada fue precursor del Canadian Security Intelligence Service (agencia de inteligencia de Canadá), que operó hasta 1984 y era responsable de las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Antecedentes y evolución histórica

La Policía Montada es heredera de la North West Mounted Police (NWMP) y la Dominion Police, fundadas en 1873 y 1868, respectivamente. La NWMP obtuvo el título de "Real" en 1904, pasando a ser la Royal North West Mounted Police (RNWMP). En 1920, fue rebautizada como Royal Canadian Mounted Police tras la fusión de la RNWMP con la Dominion Police. Entre ellos, los *mounties* se refieren a su organización como "The force" (La fuerza), y a los integrantes de la fuerza como "miembros".

La fuerza predecesora de la Policía Montada, la North West Mounted Police (NWMP) fue creada el 23 de marzo de 1873 por sir John A. Macdonald, a la sazón primer ministro de Canadá, en un intento por mantener el orden (y asegurar la soberanía canadiense) en los territorios del noroeste (que entonces incluían a las actuales Alberta, Nunavut, Saskatchewan y la mayor parte de la moderna Manitoba). Esta necesidad era relativamente urgente, pues había informes respecto a comerciantes de whisky durante la vigencia de la Ley Seca en Estados Unidos, especialmente de Fort Whoop-Up que causaban problemas a la región, lo que finalmente acabó en la Masacre de Cypress Hills. Esta fuerza armada, en principio, se iba a llamar Nort West Mounted Rifles (Rifles montados del noroeste), pero se rechazó al sonar

demasiado militar; siguiendo sugerencias de su gabinete, MacDonald decidió que la fuerza llevaría uniformes rojos. Su organización fue similar a la del regimiento de caballería del ejército británico, de la que aún conserva algunas tradiciones, como el *musical ride*, una exhibición de habilidad ecuestre.

La fuerza inicial, al mando del entonces coronel George Arthur French, partió de Fort Dufferin, Manitoba el 8 de julio de 1874 hacia la actual Alberta. El grupo constaba de 22 oficiales y 287 infantes –llamados *constables* o *subconstables*–, 310 caballos, 67 carros, 114 carros de bueyes, 18 yuntas de bueyes y 50 vacas. Se puede encontrar un testimonio del viaje en un diario de Henri Julien, un artista de *Canadian Illustrated News*, que acompañó a la expedición.

Los historiadores creen que un hipotético fracaso de la expedición de 1874 al oeste no habría acabado con los planes del gobierno federal de colonizar las planicies occidentales, pero los habrían retrasado mucho. Específicamente, un fracaso habría forzado a la Canadian Pacific Railway a emplear una ruta para su ferrocarril transcontinental que atravesase el parcialmente colonizado valle del río North Saskatchewan, parando en Prince Albert, Battleford y Edmonton. De ser así no habría habido razones económicas para crear ciudades como Brandon, Regina, Moose Jaw, Swift Current, Medicine Hat y Calgary, lo que, probablemente –a la larga– habría tentado a los expansionistas estadounidenses a establecerse en la pradera canadiense del sur. Por lo tanto, muy probablemente, el éxito de esta primera expedición determinó la historia de Canadá.

Las primeras actividades de la NWMP incluían regular el comercio de whisky y velar por el cumplimiento de los tratados de los pueblos de las First Nations. Con ese fin, el comandante de la fuerza debía actuar como juez de paz, lo que le permitía ejercer autoridad de magistrado en la jurisdicción de la Policía Montada. En los primeros años, la dedicación de la Policía Montada al cumplimiento de la ley impresionó a los pueblos nativos, con lo que contribuyó a mejorar sus relaciones. En el verano de 1876, Toro Sentado y miles de sioux huyeron del US Army hacia Saskatchewan, y James Morrow Walsh de la NWMP fue el encargado de mantener el orden en los asentamientos sioux en Wood Mountain. Walsh y Toro Sentado se hicieron buenos amigos, lo que preservó la paz en la región. En 1885, la NWMP ayudó a sofocar la Rebelión del Noroeste bajo el liderazgo de Louis Riell.

En 1894, preocupados por la afluencia de mineros estadounidenses y por el comercio de alcohol, el gobierno canadiense envió al inspector Charles Constantine a realizar un informe del estado del Yukon. Constantine pronosticó acertadamente una fiebre del oro y recomendó enviar urgentemente una fuerza armada para asegurar la soberanía canadiense y recolectar los impuestos. Volvería al año siguiente con un grupo de 20 hombres.

La NWMP funcionó correctamente en la fiebre del oro de Klondike, que empezó en 1896, bajo el mando de Constantine y su sucesor, Sam Steele. Bajo su vigilancia,

la fiebre del oro evolucionó de forma pacífica. La NWMP, además de las actividades policiales, recolectó los impuestos, promulgó una serie de órdenes, como inspecciones obligatorias de las embarcaciones que recorrían el río Yukon o la creación de un "tiquet azul" que les permitía expulsar a los que identificaban como "indeseables". En general, su gestión fue considerada un éxito.

La Policía Montada toleraba ciertas actividades ilegales como el juego y la prostitución. Pero, por otra parte, fracasó en asegurar el orden y la soberanía canadiense en Skagway, Alaska. Por aquella época, se discutió en el Parlamento la disolución de la Policía Montada, pero su ejercicio durante la fiebre del oro había sido tan notable que le había reportado fama mundial, y a la postre este prestigio fue el que aseguró su continuidad.

En 1903 se extendió su jurisdicción a la costa del Ártico, dos años después a Alberta y Saskatchewan, y en 1912 a la parte norte de Manitoba.

Durante la Segunda Guerra de los Bóers, algunos miembros fueron enviados a Sudáfrica, y por sus servicios el monarca Eduardo VII otorgó a la corporación el título real, por lo que fue rebautizada como Royal North West Mounted Police (RNWMP) el 20 de junio de 1904. En 1919 la RNWMP fue empleada para sofocar la huelga general de Winnipeg, cuando algunos empresarios despidieron a un grupo de trabajadores; durante los disturbios, mataron a dos hombres e hirieron a otros 30.

Origen y desarrollo institucional de la Royal Canadian Mounted Police (RCMP)

Tras la Primera Conflagración Mundial (1914-1918), la Policía Montada empezó a considerarse una institución obsoleta, más apropiada para guardar las fronteras decimonónicas que la Canadá industrial del siglo XX. De ahí la decisión de fusionarla con la Dominion Police el 1º de febrero de 1920, fecha en que toma su nombre actual, Royal Canadian Mounted Police, con la responsabilidad de salvaguardar la ley federal en todas las provincias y territorios. Además de esta nueva jurisdicción, la RCMP empezó a desempeñar el papel de protectora de la seguridad nacional, sobre todo contra el supuesto peligro comunista. En la práctica, esto no sólo significaba que se interesasen por las actividades del Partido Comunista en sí, sino también por el movimiento obrero del periodo de entreguerras.

La RCMP mató a tres huelguistas en 1931, cuando los mineros del carbón de Bienfait, Saskatchewan, se manifestaron cerca de Estevan. En 1935, la RCMP, en colaboración con la Regina Police Service, aplastó el On-to-Ottawa Trek (un movimiento de protesta de obreros desempleados), en un acontecimiento conocido como la Revuelta de Regina, en la que resultaron muertos un policía y un manifestante. El Trek fracasó así en su propósito de llegar a Ottawa, aunque el hecho alcanzó una gran repercusión política.

En la década de 1920, la RCMP asumió las responsabilidades de agencia de con-

traespionaje, que mantendría durante varios decenios. Sin embargo, a finales de la década de 1970 se descubrió que había incurrido en el incendio de un granero y en el robo de documentos del partido separatista de Quebec, el Parti Québécois, había asesinado a miembros del partido comunista en Manitoba y otros abusos. Esto llevó a la formación de la McDonald Commission, que tomó este nombre de su juez presidente, David Cargill McDonald. La comisión decidió que las labores de inteligencia deberían de ser desempeñadas por un órgano separado, el Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

La RCMP también persiguió las violaciones a la ley antidroga desde la década de 1920 y proporcionó apoyo a otras agencias federales, ayudando por ejemplo a los oficiales de inmigración a deportar inmigrantes, e hizo cumplir el sistema de escolarización de los niños de las First Nations.

En 1932 se incorporaron miembros y embarcaciones del Servicio Preventivo, creando la *RCMP Marine Section* (sección de marina de la RCMP). La adquisición de la goleta St. Roch facilitó patrullar por primera vez el territorio ártico de Canadá. Fue la primera embarcación que atravesó el Paso del Noroeste, de oeste a este (1940-1942), y el primero en circunnavegar Norteamérica (1950).

En 1993, las labores antiterroristas de la RCMP, llevadas a cabo por el Special Emergency Response Team (SERT), fueron transferidas a las Fuerzas Armadas de Canadá, que crearon una unidad denominada Joint Task Force Two (JTF2). Esta heredó equipamiento de la RCMP y la antigua base de formación, que se encontraba cerca de Ottawa.

El 3 de marzo de 2005 cuatro oficiales de la RCMP resultaron muertos por herida de bala en una operación para recuperar una propiedad que había sido sustraída, e investigar una posible plantación de marihuana en Rochfort Bridge, Alberta. El tirador, Jim Roszko, de 46 años, se suicidó en el percance, conocido como Incidente de Mayerthorpe. Fue la primera vez en la que morían a varios miembros de la RCMP desde la Rebelión del Noroeste.

Posteriormente, el 7 de julio de 2006, Curtis Dagenais, de 41 años, disparó y mató a dos policías cerca de Mildred, Saskatchewan, lo que se conoce como el Incidente de Spiritwood.

La RCMP ha apoyado logísticamente a la Policía Nacional de Haití desde 1994, lo que en Canadá se considera un asunto controvertido, pues se atribuye a dicha fuerza muchas violaciones de los derechos humanos.

En 2006, el cuerpo de Guardacostas de Estados Unidos del Noveno Distrito y la RCMP acordaron la puesta en práctica de un programa llamado "Shiprider", en el que 12 miembros de la RCMP y 16 guardacostas de Michigan patrullan en las embarcaciones de la nación vecina, bajo la idea de una vigilancia combinada de la frontera común.

A lo largo de su existencia, la Policía Montada ha participado en varios conflictos armados, entre ellos:

- La Guerra de los Bóers en Sudáfrica a principios del siglo XX, encuadrados en el segundo batallón.
- La Primera Guerra Mundial, desempeñando labores de guardia fronteriza, vigilancia y defensa de la seguridad nacional de Canadá. Además algunos oficiales y voluntarios sirvieron en Flandes, Francia (Escuadrón "A") y Siberia (Escuadrón "B").
- La Segunda Guerra Mundial, en 1939; la RCMP llegó a servir en Europa. La unidad resultante luchó y fue profusamente condecorada por sus actos.

A pesar de ser una fuerza policial, la RCMP tiene categoría de regimiento y puede recibir honores por su servicio en la guerra y el uso de galones; condición que ostenta desde 1921.

Dimensión cultural

Los *mounties* son un símbolo de la cultura de Canadá; protagonizan muchas películas de Hollywood, donde a menudo representan a los miembros de la Policía Montada como oficiales de mandíbulas cuadradas, estoicos y educados.

Se producen numerosos objetos de recuerdo relacionados con la RCMP, como estatuas o sombreros *mounties,* sobre los que antes de 1995 la RCMP ejercía poco control sobre estos productos. Tras la creación de la Mounted Police Foundation, ella es la que se encarga de supervisar su calidad y distribución.

Estructura organizacional

La Real Policía Montada de Canadá está organizada bajo la autoridad de la Ley (RCMP Act); de acuerdo con dicho marco normativo, se encuentra encabezada por un comisionado quien, bajo la dirección del ministro de Seguridad Pública de Canadá, tiene el control y la administración de la fuerza y asuntos referentes.

A partir de 1996, la RCMP apuesta por una mayor descentralización, es decir, por el desempeño de funciones de carácter más regional, bajo la dirección de comisionados delegados, y se desarrolla en cuatro regiones: Pacífico (Vancouver), Noroeste (Regina), Central (Ottawa) y Atlántica (Halifax).

Estructura y organización de la RCMP

Comisionados

- Comisionado delegado, Servicios Federales y Región Central, incluye operaciones federales e internacionales
- Comisionado delegado, Operaciones e Integración contempla servicios comunitarios y policiales de nativos, inteligencia criminal y planeación y política estratégica.
- Comisionado delegado, Servicio Nacional de Policía, que integra el Centro Canadiense de Armas de Fuego, el Colegio Canadiense de Policía, la Oficina del Jefe de Información, el Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá, el Servicio de Identifi-

cación y Ciencias Forenses, el Centro de Coordinación para la Protección la Infancia, así como operaciones técnicas.

- Comisionado delegado de Control y Administración Corporativa, que cuenta con las funciones de gerencia, finanzas, abastecimiento y contratación, control y modernización.
- Comisionado delegado de la Región del Atlántico, que abarca las siguientes: divisiones: Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, New Brunswick y PEI.
- Comisionado delegado de la Región Noroeste, cuya jurisdicción abarca: Manitoba, Saskatchewan, los territorios del Noroeste y Nunavut, Alberta, Regina y Saskatchewan.
- Comisionado delegado de la Región del Pacífico que incluye la división de Columbia y la del territorio de Yukon.

En tanto que le reportan directamente al comisionado:

- Comisionado delegado de Recursos Humanos
- Auditor interno y evaluación
- Servicios legales
- Oficina del asesor en asuntos éticos
- Servicios de Comunicación y Relaciones Públicas

Comité Ejecutivo Superior (SEC)

Constituye el más alto foro de decisión, establecido por el comisionado con el objeto de desarrollar, promover y comunicar las prioridades y objetivos estratégicos de la fuerza. Actualmente, las prioridades estratégicas son enfrentar al crimen organizado, prevenir y combatir al terrorismo, preservar a la juventud y prevenir la comisión de delitos, cultivar las relaciones con las comunidades nativas y neutralizar las actividades económicas ilegales, en general.

La RCMP está dividida en 15 divisiones, más los cuarteles generales o jefatura en Ottawa; cada división es dirigida y administrada por un oficial comandante designado al efecto. Se trata de una fuerza desplegada en 750 destacamentos, 200 municipios y en más de 600 comunidades de nativos o minorías étnicas. Finalmente, cabe destacar que la academia responsable de la formación básica se encuentra en Regina, Saskatchewan, mientras que el instituto de estudios policiales superiores se localiza en Ottawa, Ontario.

España[4]

Como consecuencia de la muerte del "generalísimo" Francisco Franco en 1975 y de la expedición de una Constitución de nuevo cuño en 1978, España apuesta por una sociedad democrática y por instituciones policiales al servicio del Estado social y democrático de Derecho, tal como lo establece su Ley Suprema.

[4] Véase http://www.policia.es/index.htm

El sistema policial español es descentralizado, debido a que coexisten la policía nacional y la guardia civil, a la par de las policías autonómicas y municipales en las principales ciudades de la península.

Cuerpo Nacional de Policía

Depende del ministro del Interior, quien delega el mando supremo en el director de Seguridad del Estado. Este cuerpo tiene competencia en aquellas poblaciones que superan los 20,000 habitantes. A partir de 1986 componen este honroso cuerpo los antiguos integrantes del Cuerpo Superior de Policía y de la Policía Nacional, como consecuencia de un proceso de reforma que impuso su fusión.

El Cuerpo Nacional de Policía es un Instituto armado, de naturaleza civil, dependiente del ministro del Interior, cuya misión, en todo el territorio nacional, es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Origen histórico

Si entre los rasgos que configuran el perfil profesional del Cuerpo Nacional de Policía hubiera que elegir el que mejor le define frente a los demás cuerpos de seguridad españoles, tal habría de ser el de su carácter *nítidamente urbano*.

Fue la necesidad de dotar a las ciudades españolas de una estructura de seguridad moderna lo que determinó que en 1824, S.M. el rey Fernando VII dictase la Real Cédula, en la que se creaba la Policía General de Reino, policía que, ya desde su origen, se pone a las órdenes de un magistrado con el título de superintendente general. La misma Real Cédula dedica un apartado especial a Madrid, a la que se dotó de una estructura de comisarías de distrito –de "cuartel" se decía entonces– que, con las naturales evoluciones, se ha mantenido hasta la actualidad.

En ese mismo año se expiden los Reglamentos de Policía, tanto de Madrid como de las provincias, colocando a estas últimas bajo las órdenes de intendentes que respondían ante el intendente general, y dividiendo cada provincia en subdelegaciones radicadas en las localidades o partidos importantes –126 entonces–, que constituyen el antecedente de la actual estructura en comisarías provinciales y locales.

Cabe destacar que la Cédula de 1824 configura la doble función que hoy tiene la policía moderna, a saber: por una parte, velar por el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, persiguiendo a aquellos que los vulneran y poniéndolos en manos de la justicia "en el plazo de ocho días, lo más tarde", según cita el Artículo XVI (policía judicial); y, por la otra, la prestación del servicio público de seguridad "garantizando el bien y la seguridad pública", mensaje en el que –a pesar del tono ilustrado de las palabras– encuentra eco la voluntad actual de la administración pública de brindar una función a favor del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Transición a la situación actual, ingreso y formación

Conforme a la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo de 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Cuerpo Nacional de Policía nace de la integración de los cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional. De este modo, además de solucionar posibles problemas de coordinación y mando, se pretendía homogeneizar, en un solo colectivo, cuerpos que realizaban funciones similares o complementarias, para conseguir un incremento en la efectividad del servicio.

La integración en las escalas se realizó en la forma siguiente:

- En la escala superior:
  Primera categoría: comisarios principales y coroneles.
  Segunda categoría: comisarios, tenientes coroneles y comandantes.
- En la escala ejecutiva:
  Primera categoría: subcomisarios, capitanes e inspectores de primera.
  Segunda categoría: tenientes e inspectores de segunda y tercera.
- En la escala de subinspección:
  Suboficiales
- En la escala básica:
  Primera categoría: cabos
  Segunda categoría: policías nacionales

Dentro de cada escala, la integración se hizo por riguroso orden de empleo o categoría y antigüedad en los mismos, sobre la base de otorgar la misma puntuación al empleo de coronel y a la categoría de comisario principal; al empleo de teniente coronel y a la categoría de comisario; al empleo de capitán y a la categoría de Inspector de primera, y al empleo de teniente y a la categoría de inspector de segunda (ver Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad)

Los requisitos para ingresar al cuerpo son:

- Ser español;
- Tener 18 años y no haber cumplido los 30 años antes de la última prueba;
- Tener una estatura mínima de 1,65 metros los hombres y 1,60 las mujeres;
- Estar en posesión o en condiciones de obtener el graduado en educación secundaria. También se admite la formación profesional específica de grado medio, formación profesional de primer grado o equivalente y el graduado escolar;
- Compromiso de portar armas y, en su caso, llegar a utilizarlas;
- No haber sido condenado por delito doloso ni separado del servicio del Estado, de la administración autonómica, local o institucional, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas;
- Estar en posesión del permiso de conducir de la actual clase B;
- Los opositores deberán estar en posesión del permiso de conducción de la clase A y de la autorización para conducir vehículos de emergencia (BTP), obtenida

con anterioridad a la fecha que se establezca en la convocatoria correspondiente, normalmente la cuarta prueba.

Existen dos vías para acceder al Cuerpo Nacional de Policía: oposiciones a la escala básica u oposiciones a la escala ejecutiva. Para acceder a esta última (inspectores del Cuerpo Nacional de Policía) se requiere como mínimo un título universitario de diplomado, ingeniero técnico, arquitecto técnico o equivalente.

La fase de oposición para ingresar el Cuerpo Nacional de Policía consta de cuatro pruebas: la primera, de conocimientos, la segunda de aptitud física, la tercera de evaluación psicotécnica y la cuarta de un reconocimiento médico y entrevista personal. Cada año se publica la oferta pública de empleo en la que se especifica el número de plazas a cubrir en cada escala.

La formación de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía está a cargo de la División de Formación y Perfeccionamiento, en tanto que es la Academia de Policía de Ávila, el centro de formación y perfeccionamiento en el que los aspirantes declarados aptos en la fase de oposición libre, tanto a la escala básica, categoría de policía, como a la escala ejecutiva, categoría de inspector, se forman para ser funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

Tratándose de postulantes a la escala ejecutiva y tras superar la oposición (pruebas físicas, prueba de idioma, temario de oposición muy amplio con contenido jurídico y técnico, exámenes psicotécnicos), se incorporan a la Escuela de Ávila como alumnos aspirantes a inspector, cursando allí un segundo ciclo universitario (dos cursos académicos de nivel universitario más un *practicum* de siete meses en diferentes plantillas, que es también selectivo), sin posibilidad de repetición (de no aprobar en el plazo previsto, el aspirante pierde todo derecho que de la oposición aprobada previamente pudiera derivarse, debiendo abandonar la escuela), tras el que se obtiene la categoría de inspector, equivalente a la de ingeniero, licenciado o arquitecto (clase A del funcionariado estatal).

El tiempo de estancia en la academia oscila entre 6 y 9 meses, según el número de alumnos convocados. Después de este periodo, y una vez superados las asignaturas impartidas, se pasará por un tiempo estimado de un año a la situacion de policía alumno en prácticas, en las diferentes dependencias de la Policía Nacional que se reparten por el territorio español.

Después de este periodo, siendo superado, se hará efectivo el nombramiento de policía en activo, mediante el acto de jura de cargo en la misma escuela. Se hará entrega del carnet profesional y placa emblema del cuerpo, junto al diploma que certifica al alumno como nuevo funcionario de carrera. La academia de Ávila dispone de multiples instalaciones para la óptima formación de sus alumnos.

Para los cursos posteriores, existe un Centro de Promoción, en el cual se realizan todos los cursos de capacitación de ascenso de categoría o escala inmediata superior. Además, hay cursos de actualización y capacitación, programados cen-

tralizadamente por el Centro de Actualización y Especialización, pero llevados a cabo localmente.

Estructura y funcionamiento (Real Decreto 1181/2008 de 11 de julio de 2008)
Artículo 3. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. Corresponde al director general de la Policía y de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá rango de subsecretario, bajo la dependencia del secretario de Estado de Seguridad, el mando directo del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil; en este último caso, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Ministerio de Defensa.

En dependencia directa del director general, y con nivel orgánico de subdirección general, se contempla la existencia un gabinete técnico con funciones de asistencia directa y apoyo, para facilitar el despacho y la coordinación de los órganos y unidades dependientes de aquel. Asimismo, también con dependencia directa del director general, se prevén dos unidades de coordinación para la asistencia directa y apoyo a aquel en los ámbitos del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, respectivamente.

A) En el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía

1. Se establece el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Dirigir y coordinar los servicios y los órganos centrales y periféricos del Cuerpo Nacional de Policía.
b) Distribuir los medios personales y materiales, asignándolos a las distintas unidades que la integran.
c) Proponer al secretario de Estado de Seguridad los planes y proyectos de actuación operativa de los servicios del Cuerpo Nacional de Policía.
d) Relacionarse directamente con las autoridades administrativas, organismos y entidades públicas o privadas, en lo referente al funcionamiento de los servicios operativos del Cuerpo Nacional de Policía.
e) Obtener, centralizar, analizar, valorar y difundir la información necesaria para el desarrollo de sus misiones, así como establecer y mantener el enlace y coordinación con otros órganos de información nacionales y extranjeros en el ámbito de su competencia, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad.
f) Disponer la colaboración y la prestación de auxilio a las policías de otros países, en cumplimiento de las funciones que atribuye al Cuerpo Nacional de Policía la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad.
g) Dirigir, organizar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de extranjería, documento nacional de identidad, pasaportes, juegos, drogas, control

de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación y espectáculos públicos, todo ello en el ámbito policial y en los términos previstos en la legislación vigente. (*Boletín Oficial del Estado*, número 171 del miércoles 16 julio 2008).

h) Vigilar e investigar las conductas de los funcionarios contrarias a la ética profesional.
i) Aplicar el régimen disciplinario del personal del Cuerpo Nacional de Policía.
j) Seleccionar y promover al personal del Cuerpo Nacional de Policía y el desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación y perfeccionamiento del personal de dicho cuerpo.
k) Proponer la adquisición de los equipos de transmisión, equipos de tratamiento de la información, armamento, medios de automoción, helicópteros, naves, uniformes y, en general, los medios materiales precisos para la realización de los cometidos propios del Cuerpo Nacional de Policía, en el marco de la programación aprobada por la Secretaría de Estado de Seguridad.
l) Impulsar el análisis, planificación y desarrollo de los métodos, técnicas y procedimientos en el ámbito operativo policial

2. En tanto que dependen directamente del director general las siguientes unidades con nivel orgánico de subdirección general:

a) La Dirección Adjunta Operativa, encargada de la colaboración con el director general en la dirección, coordinación y supervisión de las unidades operativas supraterritoriales y territoriales, así como en el seguimiento y control de los resultados de los programas operativos y en la definición de los recursos humanos y materiales aplicables a dichos programas.
b) La Subdirección General de Personal, encargada de la colaboración con el director general en la dirección, coordinación y administración del personal y formación.
c) La Subdirección General de Gestión Económica, Técnica y Documental, encargada de la colaboración con el director general en la dirección, coordinación, administración y gestión de los recursos económicos y materiales.

3. Por su parte, la Dirección Adjunta Operativa es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del director general, de la dirección, impulso y coordinación de las funciones policiales operativas, que en el nivel central son realizadas por las Comisarías Generales de Información, de Policía Judicial, de Seguridad Ciudadana, de Extranjería y Fronteras y de Policía Científica, todas ellas con nivel orgánico de subdirección general, y a las que corresponden las siguientes funciones:

a) A la Comisaría General de Información, la captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General, y la utilización operativa de

la información, específicamente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional.

b) A la Comisaría General de Policía Judicial, la investigación y persecución de las infracciones supraterritoriales, especialmente los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y el control de los juegos de azar, así como la colaboración con las policías de otros países y la dirección de las oficinas nacionales de INTERPOL y EUROPOL[5]. Asimismo, le corresponde la dirección de los servicios encargados de la investigación de delitos monetarios y los relacionados con la moneda, así como la colaboración con los servicios correspondientes del Banco de España en estos asuntos.
c) A la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, la organización y gestión de lo relativo a la prevención, mantenimiento y, en su caso, restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana; el control de las empresas y del personal de la seguridad privada; la vigilancia de los espectáculos públicos, dentro del ámbito de competencia del Estado, y la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran.
d) A la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la expedición de las tarjetas de extranjero, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal, y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración.
e) A la Comisaría General de Policía Científica, la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados.

4. Bajo la coordinación de la Subdirección General de Personal, las funciones de gestión en el ámbito policial en el nivel central recaen en las Divisiones de Personal y Formación y Perfeccionamiento, todas ellas con nivel orgánico de subdirección general, y a las que corresponden las siguientes funciones:

a) A la División de Personal, realizar las funciones de administración y gestión de personal.
b) A la División de Formación y Perfeccionamiento, realizar las funciones de selección, promoción, formación y especialización de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía.

---

[5] EUROPOL es el cuerpo policial de la Unión Europea, con sede en La Haya y cuyo objetivo es hacer de Europa un espacio seguro, apoyando a los servicios policiales de los 27 Estados miembros, más Australia, Canadá, Estados Unidos y Noruega, en la lucha contra las formas graves de delincuencia y el terrorismo internacional; en http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_es&language=es

5. A la Subdirección General de Gestión Económica, Técnica y Documental le corresponde la organización y gestión de los servicios de expedición del documento nacional de identidad, de los pasaportes y de los archivos policiales. Bajo su coordinación, las funciones de gestión en el nivel central descansan en la División de Coordinación Económica y Técnica, con nivel orgánico de subdirección general, y que tiene la responsabilidad de realizar las funciones de estudio de necesidades, análisis y control de calidad y, en su caso, adquisición de los productos y equipamientos, y asignación, distribución, administración y gestión de los medios materiales.

6. En el nivel central, existen la Junta de Gobierno y el Consejo Asesor, con la composición y funciones determinadas para cada uno por la normativa vigente.

7. La organización periférica estará constituida por las Jefaturas Superiores, las comisarías provinciales y aquellas otras unidades o módulos que integran el modelo territorial, comisarías zonales, locales y de distrito, así como las comisarías conjuntas o mixtas y los puestos fronterizos. Los titulares de las Jefaturas Superiores de Policía pueden asumir la jefatura de la comisaría provincial correspondiente a la capital de provincia en que aquellas tengan su sede.

8. La sustitución del director general, en los supuestos previstos legalmente, corre a cargo del director adjunto operativo.

Competencias (Ley Orgánica 2/1986)

1. En las capitales de provincia y en otras poblaciones determinadas por el Gobierno, se prevén las siguientes funciones generales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
i) Colaborar con los servicios de protección civil, en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos en que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

2. En todo el territorio nacional, las siguientes funciones con carácter exclusivo:
a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.
b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.
e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
f) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los tratados o acuerdos internacionales sobre las leyes, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior.
g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.
h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

Derechos de representación colectiva

Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el de afiliarse a las mismas y a participar activamente en ellas en los términos previstos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El artículo 28 de la Constitución reconoce que:

> Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos....

Los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía sólo podrán afiliarse a organizaciones sindicales formadas exclusivamente por miembros del propio cuerpo. Dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido cuerpo, aunque podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter.

Las organizaciones sindicales legalmente constituidas tendrán derecho a formular propuestas y elevar informes o dirigir peticiones a las autoridades compe-

tentes, así como a ostentar la representación de sus afiliados antes los órganos competentes de la administración pública.

El Consejo de Policía, bajo la presidencia del ministro del Interior o personas en quien delegue, es el órgano colegiado paritario de participación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la administración, en la determinación de sus condiciones de empleo o de trabajo y de prestación del servicio y medio para la posible solución de los conflictos colectivos; tiene las funciones siguientes:

- Mediación y conciliación de conflictos colectivos.
- Participación en el establecimiento de las condiciones de prestación de servicios de los funcionarios.
- Formulación de mociones y evacuación de consultas en materias relativas al estatuto profesional.
- Emisión de informes en los expedientes disciplinarios que se instruyan por faltas muy graves contra miembros del Cuerpo Nacional de Policía, y en todos aquellos que se instruyan a los representantes de las organizaciones sindicales representativas.
- Informe previo de las disposiciones de carácter general que se pretendan dictar sobre las materias referidas con anterioridad.

B) Tratándose del Cuerpo de la Guardia Civil Española[6]

La Guardia Civil, popularmente llamada "Benemérita", es el primer *cuerpo de seguridad pública de ámbito nacional* surgido en España. Es un Instituto Armado de naturaleza militar que forma parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del país. Como Cuerpo de Seguridad del Estado, la Constitución, en su Artículo 104, le fija la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana, bajo la dependencia del gobierno de la nación.

Historia (López, 1982)

Dado el grave problema de seguridad pública que existía en el ámbito rural de España, tras finalizar la Guerra de la Independencia contra el invasor francés, el gobierno de Luis González Bravo, cuyo ministro de gobernación era el marqués de Peñaflorida, dispuso en 1844 la creación de una fuerza policial de doble dependencia, al estilo de la gendarmería europea, mediante decreto de seguridad pública de 26 de enero de ese año. En este sentido, es sucesora de la antigua Santa Hermandad, disuelta poco antes, y que cumplió funciones similares de 1476 a 1835.

El 28 de marzo de 1844 se dictó, por el Ministerio de la Gobernación, el primer decreto que disponía la creación de un Cuerpo de Guardias Civiles que, sin

[6] Ver http://www.guardiacivil.org/quesomos/index.jsp

embargo, no llegó a entrar en vigor, ya que adolecía de diversos defectos. Posteriormente, cuando el 2 de mayo de ese mismo año el mariscal de campo Ramón María Narváez asumió el poder, retomó la idea, encargando su organización al de igual empleo Francisco Javier Girón y Ezpeleta Las Casas y Enrile, II Duque de Ahumada y V Marqués de Las Amarillas, quien entonces ostentaba el cargo de inspector general militar.

Fruto de ello, un nuevo decreto vio la luz el 13 de mayo, el cual debe considerarse como el que verdaderamente dio nacimiento a la Guardia Civil: conforme se detallaba en la norma fundacional, el nuevo cuerpo de naturaleza militar quedaba sujeto al Ministerio de la Guerra en lo concerniente a organización, personal, disciplina y percepción de haberes, y al de Gobernación en cuanto a servicio y movimientos. Por lo tanto, desde su génesis, se contempla una doble dependencia: del Ministerio del Interior en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios, y de Defensa en cuanto a ascensos y misiones de carácter militar. Además, atiende las necesidades del Ministerio de Hacienda, relativas al resguardo fiscal del Estado, y vela por el cumplimiento de todas las normas y reglamentos relacionados con los diferentes órganos de las administraciones central y autonómica.

La fundación de la Guardia Civil durante el reinado de Isabel II, se plasmó en una fuerza de infantería y caballería para la "conservación del orden público y el auxilio que se reclame para la ejecución de las leyes", pretendiendo, de esta forma, atajar la gran inseguridad rural provocada por el bandolerismo, al crear un cuerpo nacional de mantenimiento del orden público (ver Anexo 2, Decreto de Creación).

Inicialmente se establecieron 14 tercios, integrados a su vez por 39 compañías de infantería y 9 escuadrones de caballería, cuya primera plantilla estaba compuesta por 14 jefes, 232 oficiales y 5,769 efectivos o personal de tropa. En el mes de octubre de ese mismo año se aprobaron los reglamentos militar y de servicio, y el 20 de diciembre de 1845 la "Cartilla del Guardia Civil", definido como el auténtico código moral del instituto, cuyos preceptos se mantienen vigentes (ver Anexo 3).

La organización centralista hizo que el recién creado cuerpo se fuera desplegando por todo el territorio nacional, quedando estructurado por orden descendente desde la Dirección General o Inspección General –denominación según la época– en tercios, comandancias, compañías, líneas y puestos o destacamentos, llegando así, con el paso del tiempo, a todos los puntos de soberanía española, incluidas las posesiones de África y Ultramar.

Misiones y funciones

Como parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Guardia Civil tiene la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, y la ejerce mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades competentes en el ámbito de su competencia.
- Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran.
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- Prevenir la comisión de actos delictivos.
- Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, elaborando los informes técnicos y periciales necesarios.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad ciudadana.
- Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

De conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Guardia Civil ejerce estas funciones, conocidas desde siempre como servicio peculiar del Cuerpo, en el territorio que no corresponda a la Policía Nacional, así como en el mar territorial y, dedica a ello un total de 46,000 guardias, lo que supone prácticamente 62% de la totalidad de su personal.

Competencias exclusivas

De acuerdo a lo dispuesto en la citada Ley 2/86, la Guardia Civil ejerce, con carácter exclusivo, las siguientes competencias:

- Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas. Actualmente han sido transferidas estas competencias a algunas comunidades autónomas (Cataluña, Navarra y País Vasco).
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos, y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- La conducción interurbana de presos y detenidos.
- Y aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

A los servicios responsables del desarrollo de estas misiones exclusivas, conocidos como especialidades, se destina 34% del personal encuadrado (25,000 guardias).

Organización actual

La Guardia Civil tiene, básicamente, una doble dependencia:

- Del Ministerio del Interior, en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios.
- Del Ministerio de Defensa, en cuanto a ascensos, disciplina y misiones de carácter militar, así como durante el estado de sitio y el tiempo de guerra.

Además, en el cumplimiento de sus misiones, la Guardia Civil tiene una dependencia directa de diferentes ministerios y organismos:

- En su faceta de Policía Judicial depende de los jueces, tribunales y Ministerio Fiscal.
- Como resguardo fiscal del Estado, del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Su responsabilidad en la protección de la naturaleza implica su relación con los ministerios de Fomento y Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, así como con las comunidades autónomas.
- Se relaciona igualmente con otros ministerios y con las delegaciones del gobierno para la Extranjería e Inmigración, así como con el Plan Nacional sobre Drogas.

En general, la Guardia Civil vela por la aplicación de las leyes y reglamentos, denunciando cualquier infracción a la administración correspondiente.

La Dirección General (Dirección General de Policía y Guardia Civil, que desde la creación del cuerpo hasta el nombramiento en 1986 del primer civil, Luis Roldán, ha sido detentada por tenientes generales del Ejército de Tierra) se estructura a nivel central en tres órganos directivos, según Real Decreto 1181/2008, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE, 2008).

1) Dirección Adjunta Operativa

Recibe esta denominación desde la creación del mando único de Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, y se encuentra a cargo de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo; quien es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del director general, de la dirección, impulso y coordinación del servicio de las unidades de la Guardia Civil. Del director adjunto operativo dependen las siguientes unidades:

1. El Estado Mayor, a cargo de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo. Es el principal órgano auxiliar de mando del director adjunto operativo, responsable de proporcionar los elementos de juicio necesarios para fundamentar sus decisiones, traducirlas en órdenes y velar por su cumplimiento, centrando su actividad sobre la planificación operativa.

2. La Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde dirigir, coordinar y controlar las unidades y jefaturas de servicios de ella dependientes.

a. La Jefatura de Información, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar, dirigir y gestionar la obtención, recepción, tratamiento, análisis y difusión de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias de la Guardia Civil y la utilización operativa de la información, especialmente en materia antiterrorista en el ámbito nacional e internacional.
b. La Jefatura de Policía Judicial, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar la investigación y persecución de los delitos y faltas y desarrollar los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, llevando a cabo las funciones de Policía Judicial específica de la Guardia Civil.
c. La Jefatura Fiscal y de Fronteras, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.
d. La Jefatura de la Agrupación de Tráfico, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde, como unidad especializada en materia de tráfico, seguridad vial y transporte, organizar y gestionar todo lo relativo al ejercicio de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente.
e. La Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar todo lo relativo con el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la conservación de la naturaleza y medio ambiente, los espacios protegidos, los recursos hidráulicos, la caza y pesca, el patrimonio histórico y la ordenación del territorio.

2) Subdirección General de Personal

A cargo de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del director general, de la dirección y coordinación del desarrollo de la política de personal. Del subdirector general de Personal dependen las siguientes unidades:

1. La Jefatura de Personal, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la organización y gestión de todo lo relativo al régimen de ascensos, destinos, situaciones administrativas y régimen disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil.
2. La Jefatura de Enseñanza, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en

situación de servicio activo, a la que corresponde la organización y gestión de la selección y capacitación del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, así como del desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación, perfeccionamiento y especialización de dicho personal.
3. La Jefatura de Asistencia al Personal, al mando de un oficial general de la Guardia Civil, a la que corresponde la organización y gestión de la acción social y la asistencia sanitaria y psicológica al personal de la Guardia Civil destinado en la Dirección General.
4. La Secretaría Permanente para la Clasificación y Evaluación, al mando de un oficial general de la Guardia Civil, que tiene por misión facilitar la labor de los órganos de evaluación, para lo cual aportará la documentación de los miembros a evaluar y adoptará las medidas necesarias para el buen fin de la evaluación, así como el mantenimiento, custodia y reserva de dichos documentos.

3) Subdirección General de Apoyo

A cargo de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del director general, de la dirección, coordinación y gestión de los recursos financieros y del desarrollo de la política de recursos materiales. Del subdirector general de apoyo dependen las siguientes unidades:

1. La Jefatura de los Servicios de Apoyo, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la gestión, control y mantenimiento de los medios materiales asignados al Cuerpo de la Guardia Civil para la realización del servicio, en particular, del material móvil, equipamiento policial, armamento e infraestructuras.
2. La Jefatura de Servicios Técnicos, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la gestión, control y mantenimiento operativo de los equipos y sistemas informáticos, de telecomunicaciones y equipos especiales asignados a la Guardia Civil, así como la investigación y desarrollo tecnológico de recursos materiales de aplicación a la actividad de dicho cuerpo.
3. La Jefatura de Asuntos Económicos, al mando de un oficial general de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la realización de las actividades relacionadas con la administración y coordinación de los recursos financieros y patrimoniales.

La organización periférica de la Guardia Civil se divide por zonas, comandancias, compañías, puestos principales, ordinarios y auxiliares, de menor entidad orgánica y con dependencia del Puesto, y las llamadas unidades especiales. A su vez, la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Guardia Civil se regula por Orden de 29 de octubre de 2001, la que desarrolla la estructura orgánica de los

servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (*Boletín Oficial del Estado,* número 266 de 6 de noviembre de 2001).

Personal

Los recursos humanos se encuentran regulados por diversos ordenamientos jurídicos, y se trata de gestionar de una manera eficaz todo lo concerniente a su desarrollo profesional.

Escalas y empleos. El personal de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley 42/1999, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, se distribuye en seis escalas:

- Superior de oficiales: titulación equivalente a la del sistema educativo general de licenciado, arquitecto o ingeniero.
- De oficiales: titulación equivalente a la del sistema educativo general de diplomado universitario, arquitecto técnico o ingeniero técnico.
- De suboficiales: titulación equivalente a la del sistema educativo general de técnico superior.
- De cabos y guardias: titulación equivalente a la del sistema educativo general de técnico.
- Facultativa superior: cambio de escala o acceso directo por concurso-oposición, previa titulación de licenciatura universitaria, ingeniería superior o arquitectura.
- Facultativa técnica: cambio de escala o acceso directo por concurso-oposición, previa titulación de diplomatura universitaria, arquitectura, técnica o ingeniería técnica.

La Escala superior de oficiales incluye los empleos de teniente a teniente general; la de oficiales, los de alférez a teniente coronel; la de suboficiales, los de sargento a suboficial mayor; y la de cabos y guardias, los de guardia civil a cabo mayor; la facultativa superior, los de teniente a coronel y la facultativa técnica, los de alférez a teniente coronel.

El ingreso a la Guardia Civil se consigue al cumplir los requisitos y superar las pruebas de acceso a algunas de sus cuatro escalas: básica, cabos y guardias, suboficiales, ejecutiva y superior.

Los requisitos generales de ingreso son los siguientes:

- Nacionalidad española.
- No estar privado de derechos civiles.
- No estar procesado por delito doloso o separado de servicio de las administraciones públicas ni inhabilitado para el ejercicio de la función pública.[7]

[7] La separación del servicio de las Administraciones Públicas o inhibición en el ejercicio de la función pública está regulado en el Código Penal español para todos los funcionarios del estado

- Acreditar buena conducta ciudadana[8].
- Poseer la aptitud psicofísica que, en cada caso, se determine.
- No tener adquirida la condición de objetor de conciencia ni estar en trámite se adquisición[9].
- Los militares de empleo de la categoría de tropa y marinería profesionales de las fuerzas armadas deberán tener el compromiso inicial antes de que se cierre el plazo de admisión.

La promoción interna a escalas superiores requiere de dos años de servicios efectivos en la escala inmediatamente anterior a la que se quiere ascender, además de la aprobación de concurso-oposición y la asistencia de dos años en un centro de formación en el caso de la escala de suboficiales y ejecutiva, y de tres años para el ascenso a la escala superior. La mujer pudo ingresar en las filas de la Guardia Civil al amparo del Real Decreto-ley 1/1988 de 22 de febrero, que regula la incorporación de la mujer a las fuerzas armadas.

En cuanto a la formación y capacitación:

- El Centro de Formación Básica se encuentra en Ávila, y la duración del respectivo curso es de 12 meses (incluye tres de práctica).
- El Centro de Promoción se localiza en El Escorial, y para alcanzar el grado de inspector se requiere grado universitario, más dos años de instrucción teórica y 12 meses de práctica.
- En Madrid se asienta el Centro de Actualización y Especialización.

Medios

Los principales medios con que cuenta la Guardia Civil para el desarrollo de sus diferentes misiones y cometidos se encuentran integrados en los siguientes servicios: acuartelamiento, armamento y equipamiento policial, material móvil, cinológico (canes) y remonta, informática y transmisiones.

Unidades especiales. Con el fin de dar el mejor servicio a la sociedad, la Guardia Civil, a lo largo de su dilatada historia, ha ido creando especialidades que cubran de una manera más eficaz las competencias asignadas, entre ellas cabe destacar las siguientes unidades: helicópteros, marítimo, especial de intervención, de acción rápida, actividades subacuáticas, grupos rurales de seguridad, de subsuelo y de montaña.

---

[8] La buena conducta se acredita mediante un certificado expedido por el Ministerio de Justicia que indique que no se tienen antecedentes penales.

[9] Objetor de conciencia es el ciudadano que, debido a determinadas razones, no se incorpora al servicio militar obligatorio, sino que realiza alguna actividad social alternativa.

Policías autonómicas

España se compone de 17 comunidades autónomas, las más ricas de las cuales cuentan con su propia policía, entre las que destacan la de Cataluña (Mossos d' esquadra), País Vasco (Ertzainza) y la de Navarra (Policía foral).

En aquellas comunidades autónomas que carecen de cuerpos policiales, el Cuerpo Nacional de Policía tiene unidades adscritas, que son las que siguen:

- Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Valencia
- Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Galicia
- Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y
- Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón

Se trata de unidades que se encuentran al mando del Cuerpo Nacional de Policía y del Gobierno de las respectivas comunidades autónomas.

Policías municipales

Cualquier municipio que supere los 5,000 habitantes y tenga los recursos necesarios puede disponer de un cuerpo de policía municipal. En la praxis fungen como auxiliares de la nacional y de su respectiva comunidad autónoma.

Policía Municipal de Madrid

Se puede ingresar como policía o directamente a grados superiores. En ambos casos, los aspirantes deben aprobar sucesivas fases de oposición, de formación –impartida por la Academia Regional de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Madrid– y práctica.

Los requisitos de ingreso a la categoría de policía son:

- Ser español.
- Haber cumplido 21 años y no superar los 30.
- Estar en posesión de titulaciones académicas exigibles, correspondiente a los grupos de clasificación de los funcionarios o equivalentes, de conformidad con lo previsto en la Ley de Coordinación de Policías Locales.
- Cumplir con las condiciones física y psíquicas exigibles para ejercer adecuadamente las correspondientes funciones.

- No haber sido separado del servicio, en virtud de expediente disciplinario de cualquiera de las administraciones públicas, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de la función pública.
- Carecer de antecedentes penales por delitos dolosos.
- Tener una estatura mínima de 170 centímetros los hombres y 175 las mujeres.
- Acreditar la aptitud física mediante la presentación de un certificado médico extendido en un impreso oficial y firmado por un colegio en ejercicio, en el que conste expresamente que el aspirante reúne todas las condiciones físicas y sanitarias necesarias y suficientes para la realización de los ejercicios físicos especificados en la correspondiente prueba de oposición.
- Estar en posesión de permiso de conducir.
- Haber cumplido el servicio militar y estar exento definitivamente del mismo.
- Compromiso escrito de portar armas y de utilizarlas en los casos previstos por la ley.

El periodo de formación es de seis meses en ambas modalidades de ingreso, además de una práctica de tres meses. La calificación definitiva del proceso de selección se determina como una ponderación de las calificaciones obtenidas en el concurso de oposición y el curso de formación.

La promoción interna a las categorías superiores también se resuelve mediante un concurso de oposición y un curso de formación. Los requisitos para aspirar a un ascenso son haber cumplido con un mínimo de años de antigüedad en la categoría inmediatamente inferior a la que se está postulando y poseer la titulación académica exigible para el acceso a la categoría a la que se promociona. En cuanto al perfeccionamiento posterior, el Centro de Formación y Estudios dicta cursos de actualización y especialización.

Estados Unidos[10]

País federal con una profunda autonomía local, la mayoría de los servicios policiales y de sus efectivos dependen de los municipios: actualmente hay cerca de 19,000 agencias o cuerpos de policía, con casi 800,000 agentes jurados (de ellos, unos 700,000 en el plano local y alrededor de 88,500 en el federal); como puede verse, la gran mayoría de los efectivos policiales depende de los municipios y su número varía entre diez y 5,000 agentes (en 80% de los municipios dicho número oscila entre 10 y 100 agentes). Los servicios policiales más importantes son los de las ciudades de Nueva York, Chicago y Los Ángeles.

[10] Consultar http://www.justice.gov/; http://www.officer.com/links/Agency_Search/United_States/index.html; http://www.officer.com/; y, http://www.usacops.com/

Los 3,070 condados del país contaban, según datos recientes, con 164,711 *sheriffs.* Con la excepción de Hawaii, todos los estados poseen un servicio policial de este tipo que depende del gobernador, con un total de 56,348 agentes. Los estados de California, Nueva York, Illinois, Florida y Massachussetts tienen los contingentes policiales más numerosos del país.

Estructura

Al igual que en todo país, en Estados Unidos los niveles de organización policial existentes son consecuencia de su organización político-administrativa. Así, existen diversas agencias federales, tales como el FBI y la CIA, policías estatales, policías locales (de condado y municipales), y Departamentos de Alguaciles. También existen policías consideradas especiales, debido a que tienen jurisdicción o responsabilidades particulares, tales como las policías de parques, colegios y trenes subterráneos.

No existen normas acerca del número y clase de policías que debe tener cada estado. La estructura actual es el resultado de cómo cada uno ha decidido organizar sus instituciones policiales. En general, los condados con suficiente población y recursos pueden crear sus propias policías de condado, al igual que los municipios. Por otra parte, las funciones que ejerce el Departamento de Alguaciles, creado históricamente para controlar el cumplimiento de sanciones, depende de la existencia de policías de condado, ya que en caso de que esta no exista, los alguaciles asumen funciones policiales.

El organigrama tipo de una agencia policial estadounidense divide los departamentos en dos grandes áreas: operaciones y servicios, que apoyan la labor del patrullaje e investigaciones mediante la realización de todas las tareas de carácter administrativo. Por otra parte, la importancia de los jóvenes en el fenómeno delictivo ha implicado la creación de unidades operacionales específicamente dirigidos a este grupo etario.

Funciones

No existen leyes que especifiquen cada una de las funciones de la policía. En general, su misión es proteger la vida y la propiedad y mantener el orden y la paz. Lo anterior implica que las agencias policiales desarrollen una multiplicidad de tareas más amplias que la mera vigilancia del cumplimiento de las leyes de tránsito y criminales.

La asignación de los delitos se basa en la territorialidad y la regla general es que los ocurridos dentro del territorio que patrulla una agencia es competencia de esta. Por otra parte, también se reconoce el hecho de que generalmente las policías locales poseen menos recursos, tecnologías y, por lo tanto, menor capacidad de investigación que las estatales, por lo que también existen acuerdos sobre el traspaso de competencias a la policía estatal en el caso de delitos graves, como el homicidio.

En dichos casos, la policía local recibe y acude al primer llamado, sella y preserva el lugar de los hechos o escena del crimen, contacta a los posibles testigos y reúne la evidencia en el lugar, pero llama a la policía estatal para que se haga cargo de la investigación posterior. Existen convenios escritos, mediante las fuerzas policiales en cuestión, que especifican las situaciones y los mecanismos de coordinación.

Uno de los principales actores de la policía estadounidense es el *sheriff*, figura legendaria de la conquista del oeste, actualmente funcionario elegido en cada condado por un periodo de dos a cuatro años. Además, en 21 estados de la Unión Americana están a su servicio los guardias rurales (*rural constables*), también elegidos y que desempeñan funciones policiales de tiempo parcial, ya que además se encargan de la percepción de impuestos y del establecimiento de listas electorales.

En ciudades de más de 2,500 habitantes, los servicios policiales tienden a ser profesionales, controlados por organismos independientes de cualquier tipo de presión política directa. En general, la policía de Estados Unidos cumple con condiciones de reclutamiento satisfactorias, elevados estándares de formación y profesionalización, así como reglas de promoción claras y justas. En cuanto a la evolución, la tendencia es hacia *cierta centralización a favor de los estados y la Federación.*

Agencias federales

Las agencias federales tienen asignadas materias específicas. Por ejemplo, el Federal Bureau of Investigation (FBI) investiga los casos de robo a bancos, está a cargo del control de fronteras (todo ello independientemente de las policías existentes en los estados), y de las carreteras interestatales.

En el plano federal, existen por lo menos 60 servicios que ejercen funciones policiales variadas. Entre ellos, los más importantes son el FBI ya citado, la Drug Enforcement Administration (DEA), el Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms y el Inmigration and Naturalization Service (INS).

El Cuerpo de Alguaciles de Estados Unidos (United States Marshals Service), dependiente del Departamento de Justicia, es la institución responsable de la ejecución de las órdenes emanadas de las cortes federales y la más antigua del país, puesto que fue creada por George Washington el 24 de septiembre de 1789, por mandato legal (*judiciary act*). Sus aproximadamente 11,000 efectivos en actividad, se encuentran facultados para:[11]

- Velar por la seguridad de los juzgados y tribunales federales, incluyendo la custodia de acusados.
- Detener a fugitivos de la ley.
- Seguridad y transporte de prisioneros, incluyendo extradiciones y deportaciones.
- Protección de testigo.

[11] Ver http://www.usdoj.gov/marshals

- Resguardo de material confiscado.
- Apoyo operativo en situaciones de emergencia o desastre e instalaciones de interés estratégico.

Sin embargo, el principal organismo federal de policía estadounidense es el FBI (Federal Bureau of Investigation), que cuenta con alrededor de 31,000 agentes y empleados en servicio.[12] Fundado a iniciativa del entonces fiscal general Charles Bonaparte el 26 de julio de 1908 y refundado en 1924, fue dirigido durante más de 40 años por Edgard Hoover. Depende del Departamento de Justicia y tiene jurisdicción plena para la investigación de todos aquellos delitos que no dependen directamente de otras agencias federales, además de poseer atribuciones especiales y exclusivas en lo referente a secuestros, uso de armas de fuego y asaltos a bancos. Además, apoya a las policías locales a través de servicios de identificación, laboratorios científicos y difusión de información.

Su misión puede sintetizarse en:

- Proteger a Estados Unidos contra ataques terroristas.
- Proteger a Estados Unidos de operaciones de espionaje e inteligencia.
- Proteger a Estados Unidos de ciberataques y crímenes de alta tecnología.
- Combatir la corrupción de la función pública en todos sus niveles.
- Tender un manto protector sobre los derechos civiles.
- Combatir crímenes violentos de conmoción pública.
- Apoyar a los gobiernos federal, estatales y locales y organizaciones internacionales asociadas.
- Combatir el crimen de cuello blanco, estafas corporativas, fraudes financieros, robo de identidad, entre otros.
- Combatir organizaciones y empresas de carácter criminal nacionales e internacionales.
- Mejorar su plataforma tecnológica para asegurar el éxito de sus actuaciones.

El director del FBI es designado por el procurador general (*general attorney*), como cabeza del Departamento de Justicia, y sus oficinas centrales se encuentran en Washington, D.C., aunque cuenta con 56 oficinas locales en las principales ciudades de la Unión Americana, así como con más de 400 organismos establecidos en pequeñas comunidades del país y con poco más de 50 representaciones legales en las embajadas y consulados de Estados Unidos ante terceros estados. Cabe destacar que sus efectivos se caracterizan por una altísima capacitación, ya que en su Academia de Quantico (Virginia) sólo admiten personal con licenciatura, maestría y doctorado.

En cuanto al cuerpo de policía local más grande de la Unión Americana, los 31,000 agentes del New York City Police Department,[13] creado en 1845 a imagen

[12] Ver http://www.fbi.gov

[13] Ver http://www.nyc.gov/html/nypd/html/home/home.shtml

y semejanza de Scotland Yard, supera con creces a sus pares de Chicago (14,000 efectivos) y Los Ángeles (9,500 elementos en actividad).

Sistema de evaluación

La mayoría de las agencias policiales utilizan sistemas de evaluación basados en el grado de cumplimiento de metas concretas, previamente establecidas. En el caso específico de Montgomery Country, a manera de ejemplo, se utiliza un sistema denominado Performance Based Planning and Appraisal Program (literalmente, "Programa de programación y evaluación basado en el desempeño"), el cual es una modalidad de la técnica denominada "administración por objetivos" (APO).

La dinámica de la APO consiste de tres etapas, que se van repitiendo anualmente:

- En la primera, antes de iniciar el periodo durante el cual se realizará la evaluación, se reúnen los jefes con cada uno de las personas a su cargo. En esta instancia se conversan las expectativas que se tienen sobre el desempeño del subordinado y se elabora un documento en el cual se detalla un plan de rendimiento consensuado entre ambos. Naturalmente, los temas específicos que se incorporan en el plan dependen del cargo y las funciones de la persona en cuestión. Son definidos de forma muy específica, por ejemplo, número de partes de tráfico en el caso de los oficiales del tránsito. Además, se consideran los distintos entornos en que se desempeña el personal, pues existen áreas geográficas más complicadas que otras.
- La segunda etapa consiste de revisiones periódicas de la calidad y cantidad de trabajo que están realizando los funcionarios policiales. La frecuencia de estas evaluaciones intermedias depende de si existen o no problemas en el desempeño de la persona evaluada. Pueden llegar a ser trimestrales. En estas revisiones se realizan nuevas reuniones para discutir el grado de logro de los objetivos pactados originalmente y se modifican si es necesario. Se lleva un registro de los acuerdos y de las percepciones del jefe sobre el desempeño del agente sujeto a evaluación.
- Por último, la tercera etapa se inicia con la revisión global de todo el periodo, al final del año. Se revisan todos los informes contenidos en la carpeta de supervisión y el evaluado recibe una nota por el desempeño durante el año. No existe un sistema de puntuación escrito, previamente establecido, sino que el jefe tiene discreción para ponderar los distintos elementos de acuerdo a lo que considere importante. No obstante, los registros llevados son documentos utilizados para acreditar el desempeño deficiente de algún funcionario cuando es necesario despedirlo, y existe una concepción arraigada en la institución acerca de la responsabilidad que tiene un jefe sobre el comportamiento y desempeño de sus subordinados. Esto es, se enfatiza la obligación de cada superior de dar cuenta de las actuaciones de las personas a su cargo. Debido a estos elementos, los jefes llevan a cabo estrictas evaluaciones objetivas. Cabe señalar que una mala evaluación se traduce en no ser considerado para ascensos y aumentos de sueldo.

Una división del Departamento de Personal está a cargo de controlar que el sistema de evaluación se esté aplicando de forma adecuada en toda la policía. Además, cada Departamento es evaluado dos veces al año por un oficial de rendimiento profesional (*professional compliance officer*), perteneciente a la Unidad de Inspección de Personal, en fechas previamente determinadas. La inspección dura una semana e incluye un análisis del funcionamiento de todos los componentes del Departamento, desde la conservación y existencia de infraestructura adecuada, hasta la revisión de que las carpetas de evaluación estén en correcto orden. Durante esa semana no sólo se detectan los problemas, sino que se resuelven. En caso de existir irregularidades graves interviene Asuntos Internos y pueden adoptarse medidas de sanción diversas.

En adición al sistema interno de evaluación utilizado por las agencias policiales, existe un sistema de acreditación voluntaria de cuerpos policiales en toda la Unión Americana, creado por el gobierno en conjunto con las agrupaciones de fuerzas policiales existentes. Como todo sistema de acreditación, consiste en la integración de la agencia policial a un grupo de policías que cumplen con un conjunto de estándares uniformes preestablecidos. Los requerimientos que deben cumplir las policías para recibir la acreditación tienen relación tanto con aspectos de administración interna como con las políticas de uso de la fuerza y de selección de personal, abarcando a la institución como un todo.

Ejemplos de estándares de acreditación

Área	Estándar
Papel de la policía y el uso de la fuerza	Un documento escrito establece que el personal utilizará la fuerza sólo cuando sea necesaria para cumplir con objetivos permitidos por la ley
Organización y administración	• La estructura organizacional de la agencias está representada en un organigrama es accesible a todo el personal. • Cada empleado debe rendirle cuentas a un solo supervisor en cada momento del tiempo. • La agencia tiene un sistema de evaluación que mide el grado de cumplimiento de metas y objetivos
Clasificaciones y delineación de tareas y responsabilidades	La agencia mantiene descripciones de cargos que cubren todos los empleados, y una descripción de cargo de todo puesto dentro de la agencia se encuentra disponible para todo el personal

Área	Estándar
Prevención del crimen y participación de la comunidad	Una encuesta sobre las actitudes y opiniones de los ciudadanos se realiza al menos cada tres años y en relación con el desempeño global de la agencia, la competencia de los empleados, actitudes y comportamiento de los policías hacia los ciudadanos, preocupaciones de la comunidad sobre seguridad y recomendaciones y sugerencias para mejoras.

Fuente: CALEA, 1999.

Además de servir para mejorar los procesos internos de la institución, los incentivos para adquirir la acreditación tienen relación con el fortalecimiento de la imagen pública de la policía o con la protección que le brinda ante demandas judiciales impuestas contra ella por algunos ciudadanos. Por ejemplo, si hay una demanda por uso excesivo de la fuerza, una policía acreditada cuenta con más herramientas para defenderse: el sistema de evaluación interno cumple con determinadas normas y las políticas de uso de la fuerza, también.

Uso de la información

El sistema de información para la gestión más riguroso y profundo en el uso de información estadística para la administración de los recursos policiales es el Computarized Crime Comparison Statistics (COMPSTAT), desarrollado por la policía de la ciudad de Nueva York, la agencia policial más grande de Estados Unidos. No sólo se llevan estadísticas de denuncias y arrestos al día y agregadas para periodos más grandes de los delitos, sino que el sistema permite compararlas con lo ocurrido anteriormente en cualquier lapso relevante para un análisis específico. Además, permite la alimentación automática de mapas delictivos digitales. Toda esta información es analizada en reuniones que se realizan todos los miércoles y viernes, en las que participan los altos mandos de los departamentos de policía, los jefes de los distritos, los comandantes de precinto y de unidades especiales. Cuando se detectan incrementos sostenidos en las estadísticas delictivas en un determinado lugar, el director de la unidad es llamado a explicar las alzas y proponer planes de acción concretos; cabe destacar que la imposibilidad de al menos explicar los hechos en más de dos reuniones, es considerada causal de despido.

Por lo tanto, el COMPSTAT es un sistema informático que permite acceder a gran cantidad de información, y se concibe como un sistema de control de gestión, capaz de detectar precozmente los problemas y generar instancias de análisis que permiten una mayor sinergia en el alto mando de la policía, con miras a la búsqueda y generación de soluciones. A su vez, las reuniones periódicas

permiten una retroalimentación acerca de la efectividad de los planes de acción adoptados.

En cuanto a las herramientas utilizadas para la análisis de información delictiva, tanto la policía de Nueva York como otras agencias utilizan los mapas digitales para focalizar los recursos humanos y estrategias de prevención y control en las áreas con mayor delincuencia. En general, no sólo se presentan gráficamente los hechos delictivos, sino que se llevan a cabo análisis de puntos críticos mediante metodologías creadas para tal fin. Entre otros, también se han desarrollado diversos programas computacionales que permiten predecir el lugar en el que delincuentes violentos cometerán el siguiente delito.

Estrategias de prevención

El COMPSTAT tiene como objetivo final la prevención y el control del delito. En este sentido, las innovaciones realizadas en las tecnologías de información y el uso de datos para la asignación de recursos pueden ser entendidas como una estrategia de prevención.

Por otra parte, la estrategia de prevención denominada "policía comunitaria" también se está utilizando en la mayoría de las fuerzas policiales de Estados Unidos: alrededor de dos tercios de las policías locales, es decir, municipales o de condado, cuentan con planes de acción escritos que definen la puesta en marcha del modelo de policía comunitaria en la institución.

Como ya se mencionó, la policía comunitaria se basa en dos elementos principales:

- el primero tiene relación con la creación de mayores lazos con la comunidad y su participación en la detección de situaciones que propician la actividad delictiva y la definición de objetivos para la acción policial. Lo anterior se logra, en parte, mediante la designación de oficiales a determinados lugares por periodos prolongados.
- el segundo es la puesta en marcha del concepto de resolución de problemas, es decir, que las acciones tengan como objetivo solucionar las situaciones subyacentes que fomentan la comisión reiterativa de delitos en determinados lugares. Entre las estrategias específicas que han nacido a raíz de la resolución de problemas, se encuentra el rediseño de las ciudades para crear espacios públicos que dificulten la actividad criminal.

Ingreso y formación

Debido a la gran cantidad de agencias policiales que existen en Estados Unidos y a la consecuente diversidad en su organización y funcionamiento, los requisitos de ingreso y la formación que reciben los policías no es homogénea en todo el país. Por ejemplo, el requisito de grado de escolaridad mínimo para el ingreso a las corpora-

ciones presenta variaciones entre agencias. Sin embargo, la mayoría de las policías exigen una educación escolar completa (bachillerato completo). La proporción más alta de exigencia de haber asistido a la universidad, cerca de 18%, se presenta en las policías estatales.

Las horas de formación teórica y práctica para ejercer las funciones policiales también varían. Si se analiza la mediana[14] del conjunto de horas que exigen las distintas agencias, las policías de estado demandan la mayor cantidad de horas teóricas, seguidas por las de condado y los departamentos de alguaciles, estos últimos con casi dos tercios de las horas teóricas exigidas por las agencias estatales. El orden cambia al considerar las horas de formación práctica, ya que las policías de estado exigen sólo 360, mientras que las de condado y los departamentos de alguaciles exigen 483 y 436 horas de práctica, respectivamente.

Innovación policial en los gobiernos locales de Estados Unidos (Skolnick y Bayley, 1986)

Desde hace poco más de dos décadas, los departamentos de policía de las grandes ciudades estadounidenses están experimentando con nuevos programas que descansan racionalmente, no siempre de una manera muy articulada, en *mejorar las relaciones de la policía con la comunidad*, para lograr la misión de seguridad ciudadana que la sociedad les confía.

Las fuerzas policiales son conscientes de que el sistema vigente no funciona, que las calles no son seguras, que la comisión de delitos ha aumentado de manera alarmante y que los delincuentes no son llevados a la justicia. Esta creciente convicción ha sido reforzada por sistemáticas y cuidadosas investigaciones que demuestran que los procedimientos actuales no tienen el efecto que supuestamente deberían tener; motivo por el cual ciertos gobiernos locales de Estados Unidos vienen proponiendo desde principios de la década pasada cuatro elementos de innovación en la policía: 1) reciprocidad comunidad-policía, 2) descentralización de las comandancias, 3) reorientación del patrullaje, y 4) autoprotección social.

*1) Reciprocidad comunidad-policía.*Este concepto se refiere a que la policía debe genuinamente sentir y comunicar el sentimiento de que la sociedad a la cual sirve tiene algo con que contribuir a la causa de la seguridad. Este nuevo profesionalismo implica que la policía sirve, aprende de, e importa para la comunidad. Lo que subyace detrás de este profesionalismo de nuevo cuño es una concepción basada en la policía y ciudadanos como coproductores en la prevención del delito.

[14] La mediana de un conjunto de datos es el valor del elemento del centro cuando los datos están ordenados de forma creciente o decreciente; es una medida de posición alternativa al promedio.

Si el ciudadano común y corriente cumple un papel clave en la prevención del delito, se necesita reciprocidad: los miembros de la comunidad tienen que ser motivados para trabajar con y en ayuda de los agentes auxiliares de la ley, debiéndose enfocar la prevención del delito a las necesidades de la comunidad en concreto. Sin reciprocidad, sin retroalimentación por parte de las comunidades, la policía no se encuentra en posibilidades de aplicar óptimamente los recursos en respuesta a las necesidades de la población.

2) *Descentralización de las comandancias.*Un entendimiento recíproco de la prevención del delito se liga ordinariamente con una estrategia de descentralización. El propósito es crear la posibilidad de una mayor y más intensa interacción e identificación de los problemas en áreas particulares.

La descentralización consiste en asignar elementos por un largo periodo de tiempo en determinada zona, lo que ayuda a la policía a desarrollar un conocimiento especial de la región en particular y, más que eso, un compromiso con la misma. Este sirve, a su vez, para generar un lazo más fuerte con la sociedad civil y, por ende, mayor confianza en la policía, que paulatinamente se va convirtiendo en representante de los intereses de los vecinos. De esta forma se va desarrollando un proceso de comunicación y retroalimentación, vital para la prevención y combate a la delincuencia.

3) *Reorientación del patrullaje.*Dado que las operaciones de patrullaje continúan absorbiendo gran cantidad de efectivos policiales, los departamentos de policía vienen tratando de reorientar a esos funcionarios públicos, con la finalidad de coadyuvar a una mayor eficiencia en la lucha contra el crimen.

- El reestablecimiento del "patrullaje a pie", en muchas ciudades, constituye una opción interesante, al producir cuatro efectos positivos:
- Al estar más relacionado con la presencia humana en la calle, el patrullaje a pie tiene un contacto vivo, directo y permanente con los acontecimientos de la calle y, por lo tanto, puede prevenir la delincuencia antes de que esta haga eclosión.
- Los oficiales a pie disuaden con su presencia la comisión de delitos y pueden, al mismo tiempo, practicar arrestos.
- Bien llevado este concepto, los patrulleros a pie generan buena fe y confianza entre los vecinos, elevando la moral ciudadana y reduciendo el miedo a la inseguridad.
- Esta modalidad de patrullaje tiende a elevar la moral de los policías; se ha constatado que les agrada ser parte de la comunidad, teniendo la oportunidad de convivir con la gente que no se encuentra involucrada en problemas de criminalidad. Independientemente de lo que se pueda o no lograr, el patrullaje a pie tiene la virtud de humanizar al policía.

4) *Autoprotección social.* De todas las estrategias innovadoras, esta es la más controvertida, ya que plantea interrogantes tales como hasta dónde deben participar los civiles como policías, sustituyendo a los efectivos de carrera, y si deben o no portar y hacer ostentación de armas de fuego. Cualquiera sea la respuesta a estas preguntas, queda claro que los policías civiles no sustituyen a los de carrera: *esta policía se crea exclusivamente para ayudar a la ya existente*; por otro lado, los ciudadanos pueden ser un grupo que se especializa en asuntos comunitarios, mientras la policía se encarga de asuntos relacionados con la ley o de mayor envergadura. De esta forma, es factible descargar a la policía de tareas de naturaleza menor o poco complejas, tales como investigaciones de accidentes viales, asistencia a víctimas, mediación en disputas entre vecinos, robos menores o la enseñanza a particulares sobre la prevención del delito.

En suma, las investigaciones demuestran *que entre más civil sea un departamento de policía, tendrá mayores posibilidades de éxito en llevar a cabo e implementar programas de prevención del delito*; por ende, la movilización comunitaria es la variable clave en este proceso de autoprotección social y prevención del delito. Y es que los órganos de seguridad estatal, por muy eficiente que sea su organización profesional, no pueden por sí solos mantener la seguridad ciudadana.

Ahora bien, de acuerdo a las experiencias de reforma policial en las ciudades de Estados Unidos, son cuatro los factores que garantizan el éxito de la introducción de innovaciones en materia policial:

- *Permanencia del jefe*: la policía es una organización de carácter burocrático y jerárquico.
- *Liderazgo institucional*: el jefe debe no sólo anunciar, sino también cumplir con los nuevos valores que expresa, ganándose el apoyo de sus subordinados, y erigiéndose en ejemplo del departamento, motivando, a la vez, a los efectivos.
- Una vez establecida la integridad de la innovación, esta debe ser defendida, *consolidada*.
- *Contar con el apoyo de la ciudadanía,* de la opinión pública.

Francia

En este país la policía se encuentra bajo la autoridad directa del ministro del Interior y de su subordinado directo, el director general de la Policía Nacional (generalmente un funcionario de carrera de la misma carrera ministerial); en tanto que a partir del 1º de enero de 2009 las Fuerzas Intermedias (Gendarmería Nacional) dependen también del ministerio responsable de ejecutar la política interior de la República Francesa, pero conservando –por su naturaleza y estado militar de su personal– una subordinación a la cartera de Defensa.

Policía Nacional de Francia (Police Nationale)[15]

Uno de los cuerpos de policía francés que tiene jurisdicción principalmente en los grandes pueblos y ciudades, y cuyos integrantes son funcionarios del Estado. La otra fuerza de seguridad, la Gendarmería Nacional (Gendarmerie Nationale) desempeña sus funciones en pequeños pueblos, zonas rurales y fronteras.

Fundación y misiones de la Policía Nacional Francesa

La creación de este cuerpo de Estado deriva de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que forma parte de la Constitución de la República Francesa, que a la letra reza:

Artículo 12: La garantía de los derechos humanos y del ciudadano requiere una fuerza pública: esta fuerza se instituye, pues, para la ventaja de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a los que se confía.

Artículo 13: Para el mantenimiento de la fuerza pública, y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común: también se debe distribuir entre todos los ciudadanos, debido a sus facultades.

Con respecto a sus misiones, en principio, las mismas se desprenden de su propio Código de deontología o de actuación, del que destaca:

Artículo 1: La Policía Nacional contribuye, sobre el conjunto del territorio, a la garantía de las libertades y a la defensa de las instituciones de la República, al mantenimiento de la paz y el orden público y a la protección de las personas y bienes.

Artículo 2: La Policía Nacional cumple sus misiones en cumplimiento de la Declaración de los derechos humanos y del ciudadano, la Constitución, los convenios internacionales y las leyes.

Artículo 8: El funcionario de la Policía Nacional está obligado, también cuando no está en servicio, de intervenir por su propia voluntad para prestar ayuda a toda persona en peligro, para prevenir o reprimir todo acto de naturaleza que disturbe el orden público y proteger al individuo y la colectividad contra los ataques a las personas y a los bienes.

Artículo 14: [...] El funcionario de policía debe ejecutar lealmente las órdenes que le son dadas por la autoridad de mando. Él es responsable de su ejecución y de las consecuencias de su no ejecución.

Artículo 17: El subordinado está obligado a conformarse a las instrucciones de la autoridad, salvo en el caso donde la orden dada sea manifiestamente ilegal y de naturaleza tal que comprometa gravemente un interés público. Si el subor-

[15] Consultar http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale

dinado cree encontrarse en presencia de tal orden, tiene el deber de hacer parte de sus objeciones a la autoridad que la ha dado, indicándole expresamente el significado ilegal que conlleva en la orden litigiosa

Con el objeto de organizar a la Policía Nacional, el gobierno le atribuye, entre otras, las siguientes misiones:

- Garantizar la seguridad de las personas, de los bienes y de las instituciones.
- Controlar los flujos migratorios y luchar contra la inmigración ilegal.
- Combatir al crimen organizado, la gran delincuencia y la droga.
- Proteger el país contra la amenaza exterior y el terrorismo.
- Mantener el orden público.

Devenir histórico

La denominación "Policía Nacional" fue dada a una administración por primera vez bajo el régimen de Vichy por la ley del 23 de abril de 1941. Este ordenamiento jurídico coloca a las policías municipales bajo la autoridad de los prefectos, en lugar de los alcaldes (salvo para la policía parisiense, ya bajo la autoridad del Estado desde Colbert y Gabriel Nicolas de la Reynie). Las estructuras de la policía son entonces reorganizadas y sus diversas misiones claramente identificadas: policía judicial, servicios secretos generales y seguridad pública. El territorio se divide en tres escalones: la región, a cargo del prefecto de la región; el distrito (un departamento) al prefecto del departamento, y la circunscripción, al comisario.

Esa organización será conservada por las Cuarta y Quinta Repúblicas, y es reemplazada en 1944 por la Seguridad Nacional (Sûreté Nationale), hasta llegar a la ley del 10 de julio de 1966, en virtud de la cual se crea la actual Policía Nacional, incluyendo la Prefectura de Policía de París (creada por la ley del 9 de julio de 1964). Desde mediados del siglo pasado y hasta 1984, la Policía Nacional ha participado en la ayuda médica urgente con su componente de policía de seguros, tarea ahora correspondiente, por derecho, a los bomberos.

Organización y funcionarios de la Policía Nacional

Dependiente del Ministerio de Interior, constituye una de las direcciones, la DGPN (Direction Générale de la Police Nationale), con excepción de París, gestionada por la prefectura de policía (PP), que actúa bajo la autoridad directa del ministro de Interior.

Por otra parte, hay cuatro tipos de funcionarios en la Policía Nacional, distribuidos así:

- Activos (los comúnmente llamados "policías" [*flics*], unos 153,000 funcionarios)
- Administrativos (unos 12,000)

- Científicos (unos 1,100)
- Técnicos (unos 2,700)

Estructura y organización

La base fundamental de la organización de la Policía Francesa es la Dirección General de la Policía Nacional (DGPN) que, a su vez, está estructurada en direcciones administrativas y direcciones operativas; a saber:

- Servicios Administrativos: 1) reglamentación (migración, población, pasaportes, juegos, seguridad interior), 2) personal y material (reclutamiento y recursos humanos y equipo).
- Servicios Operativos: 1) seguridad pública (orden público en ciudades de más de 10,000 habitantes), 2) policía judicial (investiga y busca a los autores de los delitos y los remite al poder judicial, 3) policía política (control de fronteras, aeropuertos y estaciones internacionales, más información general con el objeto de apoyar la toma de decisiones del gobierno), 4) vigilancia del territorio o guardia republicana (policía con vocación represiva, destinada a buscar y reprimir actividades de espionaje en territorio nacional).

La DGPN cuenta con siete direcciones activas:

- Patrulla fluvial en el Sena (París).
- La Dirección Central de la Seguridad Pública (DCSP), que emplea 72,300 funcionarios repartidos en las Direcciones Departamentales de la Seguridad Pública (DDSP)
- La Dirección Central de las Compañías Republicanas de Seguridad (DCCRS), que emplea 15,100 funcionarios.
- La Dirección Central de la Policía de Fronteras (DCPAF), que emplea 8,400 funcionarios.
- La Dirección Central de la Policía Judicial (DCPJ), que emplea 4,600 funcionarios.
- La Dirección de Formación de la Policía Nacional (DFPN), que emplea 3,200 funcionarios.
- La Dirección Central de Información Interior (DCRI), que emplea 5,000 funcionarios.

A los que se suman dos servicios activos:

- El Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía (SCTIP)
- El Servicio de protección de altas personalidades (SPHP)

Más dos servicios administrativos y de control

- La Dirección de Administración de la Policía Nacional (DAPN)

- La Inspección General de la Policía Nacional (IGPN)
- La Inspección General de Servicios (IGS) para la Prefectura de Policía de París.

Adicionalmente, cuenta con unidades especializadas, tales como:

- La Unidad de Investigación, Asistencia, Intervención y Disuasión (RAID)
- La Unidad de Coordinación de Lucha Antiterrorista (UCLAT)
- El Servicio de Seguridad del Ministerio de Interior (SSMI)
- El Servicio Central Automotriz (SCA)
- El Servicio de Información y de Comunicación de la Policía Nacional (SICOP)
- El Servicio de Vigilancia Operativa de la Policía NacLa Misión de Lucha Antidroga (MILAD)
- La Delegación para las Víctimas (DAV)

En cuanto a las instituciones de formación policial, no se deben soslayar:

- La Escuela Nacional Superior de Policía (ENSP), que forma a los alumnos para comisarios de policía (mandos).
- La Escuela Nacional Superior de Agentes de Policía (ENSOP), que forma a los alumnos para agentes de policía (personal operativo).
- El Instituto Nacional de Policía Científica (INPS), para incorporar los métodos científicos a la recolección y procesamiento de evidencia a la policía técnica y coadyuvar a la resolución de los delitos.

Los cursos dirigidos a los aspirantes para guardias de paz, adjuntos de seguridad y cadetes de la República, se desarrollan en la Escuela Nacional de Policía o en el Centro de Formación de la Policía.

Gendarmería Nacional[16]

Cuerpo de militares de carrera que tiene como misión velar por la seguridad pública y garantizar el mantenimiento del orden y ejecución de leyes en todo el territorio. Se caracteriza por tener sus centros de operación en localidades con una población menor a los 20,000 habitantes y estar perfectamente integrada a la vida local y, sobre todo, rural.

La Gendarmería se encarga de diversas misiones, entre otras:

- Administrativas: aplicación de la ley y ayuda de emergencia, tráfico, funciones de policía administrativa.
- Judiciales: búsqueda de delincuentes e investigaciones criminales.
- Militares: policía militar, *preboste* y misiones sobre el terreno.

[16] Ver http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie

La Gendarmería mantiene vínculos con la comunidad militar. El Ministerio de Defensa le sigue confiando algunas misiones más allá de las fronteras nacionales. Además, el Ministro de Defensa es responsable de la supervisión legal, ya que el personal encuadrado está en situación militar, en particular, por su régimen disciplinario.

Reclutamiento y formación

En todos los casos el proceso de reclutamiento es imparcial y vía concurso, el cual pone directamente al alcance de los egresados universitarios los puestos superiores. La formación básica es de nueve meses, de los cuales cuatro son prácticos. La escuela de mandos medios (inspectores) se encuentra en Cannes (50 kilómetros al sur de París) y su curso tiene una duración de 16 meses, en tanto que para mandos superiores se cuenta con la Escuela Nacional Superior de Policía localizada en Saint Cyr, cuyo curso se extiende por dos años, con la exigencia de contar, además, con licenciatura. En el caso de la gendarmería, el curso básico dura 18 meses y los aspirantes a suboficiales deben estudiar dos años más, extendiéndose a tres más para el caso de los que aspiran a la oficialidad.

Grupo de intervención de la Gendarmería Nacional

El Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional, comúnmente abreviado GIGN, es una de las unidades antiterroristas más respetadas en el mundo. Al igual que otras fuerzas similares en Europa, se formó tras la terrible masacre de deportistas israelíes en los Juegos Olímpicos de Munich, en 1972, y como respuesta a los ataques extremadamente violentos del terrorismo y del crimen organizado transnacional. Se compone de 120 hombres cuidadosamente seleccionados, incluyendo 11 oficiales.

Las principales misiones del GIGN son las operaciones antiterroristas, el rescate de rehenes y la asistencia a los gendarmes franceses en arrestos de alto riesgo. La GIGN es, por tanto, una unidad de enorme movilidad y puede trasladarse a cualquier parte de Francia en menos de dos horas, lista para la acción.

La jefatura del GIGN está enclavada en Satory, al oeste de París, y está concebida como unidad de élite para responder a situaciones límite, reduciendo al mínimo los riesgos para el público y los rehenes.

El GIGN es operativo a partir del 1º de marzo de 1974, entonces al mando de su primer comandante, el teniente Christian Prouteau. Tan sólo diez días después detiene a un terrorista en Ecquevilly, validando las técnicas de la unidad y probando su necesidad. El GIGN tenía inicialmente 15 miembros, que aumentaron a 48 antes de 1984, 57 antes de 1988, y 87 antes de 2000, para alcanzar el estado de fuerza actual de 120 efectivos.

Desde su creación, el grupo ha participado en unas 1,000 operaciones, incluyendo la liberación de 500 rehenes, el arresto de 1,000 sospechosos, y una docena de

terroristas muertos. La unidad ha considerado a dos miembros como muertos en acción, y siete durante el entrenamiento, desde su fundación.

Entre las acciones exitosas, vale la pena citar:

- La liberación de 30 alumnos de un autobús escolar capturado por grupos separatistas en Djibouti, en el cuerno de África, en 1976.
- La planificación de la liberación de la embajada francesa en San Salvador en 1979, que los secuestradores entregaron antes de que el asalto fuese llevado a cabo.
- La detención de un terrorista del Frente Nacional para la Liberación de Córcega en el parador de Fesch en la década de 1980.
- La protección de los Juegos Olímpicos de Invierno de 1992 en Albertville.
- La liberación de 229 pasajeros y la tripulación del vuelo 8969 de Air France en Marsella, aeronave que fue secuestrada por cuatro terroristas del GIA que deseaban destruir la Torre Eiffel.
- La detención de Bob Denard en 1995.
- La aprehensión de de seis piratas somalíes y la recuperación de parte del rescate después de la liberación de los rehenes del yate de lujo "Le Ponant", en la costa de Puntland en Somalia en el Golfo de Adén, conjuntamente con infantes de marina franceses, en abril de 2008.
- La eliminación del jefe guerrillero de las milicias "del huevo podrido" en Haití, en 2009.

El sistema policial francés es centralizado, lo cual se explica tanto por su devenir histórico como por la propia configuración geográfica del país; ya se trate de la policía nacional como de la gendarmería nacional, el modelo policial francés se caracteriza por ser pionero y por su elevado grado de profesionalismo, sirviendo de modelo a gran número de cuerpos de seguridad ciudadana del orbe.

Gran Bretaña

Aun cuando la organización política y administrativa de Inglaterra y Gales es unitaria, no existe una fuerza policial nacional, sino 52 agencias policiales independientes entre sí.

La acción policial es responsabilidad conjunta de tres instituciones: el ministerio del Interior, las Autoridades Policiales (Police Authorities), instituciones elegidas por los ciudadanos y ante las cuales debe responder la fuerza policial respectiva, y los directores de la policía (chief constable)

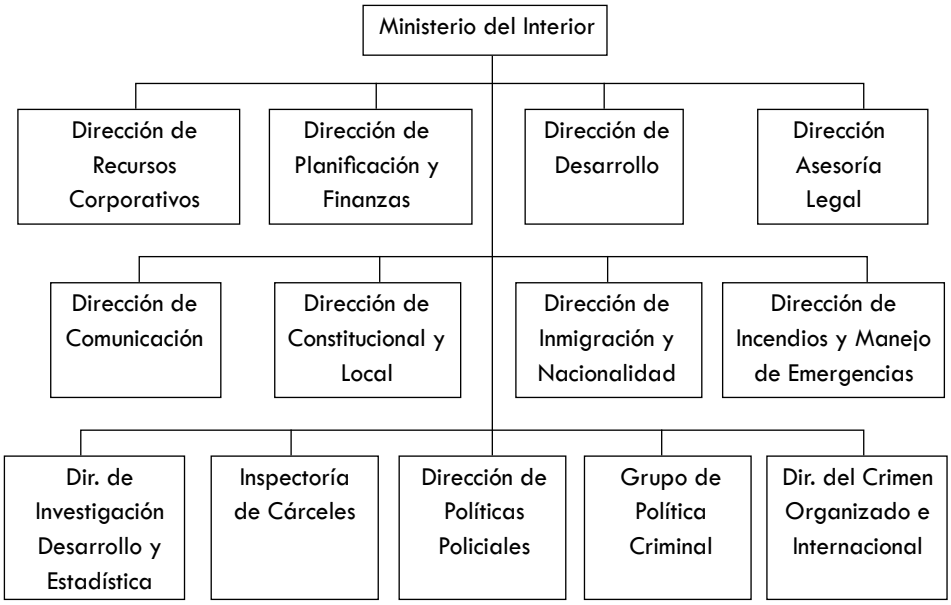
Ministerio del Interior

A este se le impone la obligación de mantener el orden y asegurar el cumplimiento de las leyes en el país como un todo. Asimismo, es responsable, ante el Parlamento,

de promover la eficacia policial en el país, de donde uno de sus principales papeles es fijar metas para las policías, las que actualmente se concentran en la detección y reducción del crimen y protección de la población.

El Ministerio es apoyado por las Direcciones de Policía y Delito, las cuales permiten al gobierno poner en acción las políticas de prevención y control. Tres cuartas partes de su recursos son dirigidos a proveer servicios de apoyos especializados a la policía. Su propósito es apoyar y asistir a los directores de policía locales en sus esfuerzos para lograr satisfacer las necesidades de la comunidad. Las principales direcciones son las de Políticas Policiales, Crimen Organizado e Internacional y Política Criminal.

Organigrama del Ministerio del Interior (Home Secretary)



Fuente: Elaboración a partir de la página de internet del Ministerio del Interior del Reino Unido de la Gran Bretaña.

La Dirección de Políticas Policiales provee la base constitucional, financiera y tecnológica para el servicio de policía. Sus principales responsabilidades son apoyar las operaciones policiales en congruencia con las líneas de acción adoptadas por el Ministerio. Además, es responsable de la formación policial, tecnología de la información, relaciones entre la policía y la comunidad, poderes y procedimientos policiales, sistemas de armas, tránsito, orden público, reclamos, recursos e investigación.

Por su parte, la Dirección del Crimen Organizado e Internacional tiene la obligación de apoyar a los ministros, al servicio policial y demás agencias en acciones en contra del delito organizado e internacional, incluyendo el terrorismo.

Por último, la Dirección de Política Criminal ayuda al Ministerio del Interior a desarrollar, aplicar y evaluar políticas dirigidas a reducir el delito y el abuso de drogas, mejorando la legislación y los procedimientos penales.

Adicionalmente, existen áreas especializadas de apoyo en el Ministerio del Interior, que se denominan Servicios Centrales y son financiadas por aquel y por las Autoridades Policiales. Una de ellos es el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal, el cual provee de información a agencias policiales nacionales e internacionales sobre delitos de gran envergadura o impacto social, tales como el tráfico de drogas y lavado de dinero, a lo que se suma como oficina nacional de INTERPOL.

Otros Servicios Centrales destacados son el Police Research Group (grupo de investigación policial), el Departamento de Desarrollo Científico Policial y el Departamento de Organización de Información Policial.

Autoridades policiales

Cuerpos independientes compuestos por consejeros locales, magistrados, miembros independientes y oficiales de policía, su obligación es velar por una fuerza policial eficiente bajo la jurisdicción de la policía en cuestión. Existe una autoridad policial por agencia, a excepción de la ciudad de Londres, donde no existe; las policías rinden cuenta directamente al Ministerio del Interior.

Generalmente están compuestas de 17 miembros, de los cuales tres son magistrados y nueve consejeros locales, elegidos por los consejos que representan a los sectores que conforman el territorio bajo la jurisdicción de la policía. Los otro cinco miembros son seleccionados y designados por un proceso que involucra un panel de selección creado para tales efectos, el Ministerio del Interior y los magistrados y consejeros que forman parte de la autoridad local.

Algunas de sus funciones son:

- Definir el presupuesto anual.
- Recibir los fondos para la policía desde el Ministerio del Interior y del sistema de financiamiento local.
- Designar al jefe de la policía y a los oficiales superiores.
- Determinar la dotación que debe tener la fuerza.
- Proveer de edificios y equipamiento.
- Aprobar y publicar un plan policial anual, en consulta con el director de la policía. El plan debe estar diseñado de acuerdo a las prioridades del gobierno y de la comunidad local.
- Consultar a la comunidad local sobre las prioridades policiales para su inclusión en el plan anual.

- Fijar los objetivos para prioridades nacionales y locales.
- Monitorear el desempeño de la policía durante el año, incluyendo el desempeño financiero en comparación con el presupuesto.
- Informar a la comunidad el grado de cumplimiento del plan anual a finales de año.

De esta forma, no sólo el gobierno central interviene en la fijación de prioridades, sino que una institución de carácter civil y local recoge las prioridades de la comunidad y las incorpora en un plan anual de acción, plan cuyo grado de cumplimiento evalúa posteriormente.

Directores de las policías. Oficiales con el más alto rango, están a cargo de cada una de las 52 fuerzas policiales en Inglaterra y Gales. Son responsables de asegurar que el trabajo de la fuerza policial esté dirigido a prevenir el delito, aprehender delincuentes y proteger al público, y tienen autoridad absoluta para tomar decisiones operacionales en su área.

Los directores de policía deben rendir cuenta a las autoridades policiales con respecto a las metas específicas incorporadas en el plan anual y, además, están sujetos a un control continuo del Ministerio del Interior en términos del cumplimiento de las metas nacionales fijadas y de los procedimientos creados para la determinación de las prioridades policiales.

Principales agencias policiales[17]

En Londres y Gales existen dos fuerzas policiales: la Policía de la Ciudad de Londres (City of London Police) y la Policía Metropolitana (Metropolitan Police). La primera es relativamente pequeña, pues sólo tiene jurisdicción sobre el centro mismo de la ciudad (2,6 kilómetros cuadrados); mientras que la segunda es la fuerza policial más grande de Inglaterra y Gales: cada una de sus cinco divisiones territoriales es casi del tamaño de las demás fuerzas policiales a lo largo del país, y tiene bajo su jurisdicción un territorio de 2,071 km^2.

Ambas fuerzas policiales se diferencian de las demás debido a que no dependen de autoridades locales, sino que deben rendir cuentas directamente al Ministerio del Interior y al Parlamento.[18]

---

[17] Ver http://www.met.police.uk/ y http://www.fas.org/irp/world/uk/mps/index.html

[18] Dada las diferencias en la dependencia, las dos policías londinenses son dirigidas por comisionados (*comisioners*) y no por comisarios jefes (*chief constable*), como el resto de los cuerpos de seguridad pública.

Las demás fuerzas policiales importantes, en términos de su tamaño, son la policía de West Midlands (alrededor de la ciudad de Birmingham), la de Greater Manchester y la de Merseyside (alrededor de Liverpool).

Hasta comienzos del siglo XIX se confió a la iniciativa y buena voluntad de la comunidad las funciones policiales, que delegaba en alguno de sus miembros la misión de garantizar la seguridad de todos. Con el advenimiento y desarrollo de la Revolución Industrial se incrementó la delincuencia, motivo por el cual las autoridades se vieron obligadas a instaurar en 1829 una fuerza regular de policía: la Policía Metropolitana de Londres, conocida como Scotland Yard. Sir Robert Peel fue el legendario creador de este cuerpo permanente y profesional de la policía londinense, cuyo servicio nació bajo tres principios fundamentales: a) importancia de la formación policial, b) prioridad a la prevención de los delitos, y c) necesidad de mantener buenas relaciones con la población.

A la luz de los exitosos resultados alcanzados con esta experiencia, se sanciona una ley en 1856, en virtud de la cual se obliga a cada condado a crear un servicio de seguridad pública (Police Act).

El modelo policial británico puede ser considerado de carácter mixto, por coexistir:

1) *la descentralización*: 158 servicios independientes en Inglaterra, Escocia y Gales; dividiéndose en policía uniformada y judicial, y ambas fuerzas, bajo la autoridad y el control de los Consejos Locales (compuestos por una tercera parte de magistrados y dos terceros partes de consejeros electos de la circunscripción), cuyas facultades son, entre otras, las de nombrar al director de la policía, reglamentar la carrera policial y velar por la eficiencia en la prestación de los servicios.
2) *la centralización*: tratándose de la policía estatal de Irlanda del Norte y la Policía Metropolitana de Londres, desde hace tiempo, el Ministerio del Interior (Home Secretary) ejerce ciertos poderes sobre el conjunto de las fuerzas policiales británicas, tales como inspección, determinación de salarios e imposición de sanciones disciplinarias.

Organización policial[19]

Actualmente, como ya se apuntó, existen 52 cuerpos de policía en el Reino Unido, principalmente organizados en el ámbito local comunitario. La Fuerza Pública de la Policía Metropolitana y la Policía de Londres están a cargo del orden público en la capital. Cada grupo de la fuerza pública en Inglaterra y Gales está bajo la responsabilidad de una autoridad policial conformada por consejeros locales, magistrados y miembros independientes.

---

[19] Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña, "100 preguntas del Reino Unido"; disponible en http://www.britemb.cl/100qts/100qts_index_100.html

Desde abril de 1996, la fuerza pública en Escocia está formada por cuatro autoridades policiales conjuntas constituidas por consejeros locales.

Existe una nueva autoridad de la Policía Metropolitana que es responsable del las Fuerzas Policiales de Londres Metropolitano. Los rangos dentro la Policía Metropolitana son: comisionado, comisionado adjunto, comisionado asistente y comandante. Después de eso, todos los demás rangos son los mismos: superintendente jefe, superintendente, inspector jefe, inspector, sargento y *constable* (policía que patrulla las calles). En el caso de la Policía de Londres, la autoridad es un comité de la Corporación de Londres.

En noviembre del año 2001 se creó el Departamento de Policía para Irlanda del Norte, responsable de mantener un servicio policial efectivo. El Royal Ulster Constabulary fue rebautizado como Servicio de Policía de Irlanda del Norte. Las fuerzas provinciales están al mando de un jefe de policía (chief constable), un jefe de policía adjunto y un jefe de policía asistente. Los grupos consultivos de enlace entre la comunidad y la policía operan en todos los cuerpos policiales; consisten en representantes de la policía, consejeros locales y grupos comunitarios. La mayoría de las fuerzas realizan encuestas para facilitar información sobre las actitudes del público. Estas se emplean para mejorar el servicio prestado.

El principal trabajo policial lo realizan los *constables*, quienes están en permanente contacto con el público: patrullan las calles a pie o en vehículos, entregan información o controlan los disturbios.

Al no existir en el Reino Unido ministerio público o juez de instrucción, la propia policía presenta directamente a los tribunales los resultados de la investigación y a los sospechosos. Existen, además, grupos locales dedicados a la prevención de la delincuencia (cada uno con el apoyo de la policía), que identifican los problemas relacionados con el delito e intentan combatirlo con publicidad. Actualmente, en Gran Bretaña hay unos 157,000 policías de jornada completa, 19% de los cuales son mujeres.

Funciones

Las funciones de la policía son velar por el cumplimiento de las leyes criminales y de tránsito, proteger la propiedad y mantener la paz social. Esta amplia definición de tareas implica llevar a cabo diversas tareas que no necesariamente tienen que ver estrechamente con lo que se entiende por función policial, pero que tradicionalmente han realizado las policías por su capacidad de respuesta e infraestructura.

Las fuerzas policiales proveen las 24 horas del día una amplia gama de servicios que pueden ser ordenados –de forma genérica– en cinco principales categorías funcionales:

- Resoluciones y respuestas a llamados de la población;
- Detección y control del crimen;
- Manejo y control del tránsito;

- Resguardo del orden público;
- Acción policial bajo el concepto de policía comunitaria.

Uso de la fuerza

La policía uniformada, por lo general, lleva consigo cachiporras o bastones para protegerse de la violencia. En Inglaterra, Escocia y Gales las armas de fuego sólo pueden asignarse a policías especialmente entrenados, conocidos como "policías autorizados para portar armas", quienes únicamente pueden ser autorizados por un superior. Esta autorización se entrega si un policía se desempeña en un área en que podría enfrentar a un delincuente armado o cuando se le asigna la protección de una persona amenazada. Estos policías sólo pueden disparar su arma como último recurso, o si creen que su vida o la de terceros está en peligro.

Cada oficial autorizado es personalmente responsable de tomar la decisión de disparar, y se le puede pedir justificar esta acción frente a los tribunales. La mayoría de la fuerza pública en Inglaterra y Gales opera con un sistema de vehículos de atención inmediata (patrullas que llevan armas de fuego, guardadas en un compartimento especial bajo llave), destinado a prestar un apoyo inicial inmediato en caso de un incidente con armas de fuego. La excepción es Irlanda del Norte, donde los policías portan armas de fuego para su protección personal

Reclutamiento, selección y formación

El reclutamiento se produce en la base, cerrando así las puertas de la carrera policial a graduados universitarios. Sin embargo, la popularidad y la fama de los policías de Gran Bretaña ejerce gran atracción sobre los jóvenes, elevando año a año el número de aspirantes, garantizando con ello una calidad nada desdeñable. La formación básica se lleva a cabo en escuelas locales, e incluye 10 semanas de formación teórica, dos años de práctica profesional y dos semanas más de asignaturas de carácter teórico, teniendo, por tanto, una duración de dos años y tres meses. En tanto que los cursos de especialización, de inspector (un año y examen especial) y de mandos superiores (tres meses más) se realizan o tienen lugar en la Escuela Nacional de Bramshill. Asimismo, se selecciona a los mejores alumnos, que son enviados en calidad de becarios a la universidad.

El entrenamiento policial básico, que se presenta a continuación, es igual para todos y consiste de 33 semanas, bajo un sistema modular, en el cual se alterna el trabajo práctico y los cursos teóricos.

- Primera etapa: introducción a los diferentes aspectos de la labor policial en el centro de la formación de la agencia de policía local (una semana y media).
- Segunda etapa: posibilidad de observar el desempeño de los demás policías en una estación de policía y de acostumbrarse a ser visto con el uniforme (dos semanas y media).

- Tercera etapa: diez semanas de entrenamiento en uno de los seis centros nacionales de formación. Se estudian leyes y procedimientos penales, entrenamiento físico y numerosos cursos que proporcionan destrezas profesionales.
- Cuarta etapa: cinco semanas de aprendizaje de los procedimientos en la agencia policial local y trabajo patrullando con un tutor.
- Quinta etapa: cinco semanas en el Centro Nacional de Formación Policial y aprendizaje mediante el trabajo de casos y simulación de situaciones.
- Sexta etapa: cinco semanas de vuelta en la policía local con el tutor. Periodo de prueba donde se evalúa el desempeño y la idoneidad para el trabajo como policía. De ser aprobado por los supervisores y el tutor, y se definen las necesidades de entrenamiento posteriores.
- Séptima etapa: mínimo de cuatro semanas de entrenamiento formal como parte del cual se pasa por las distintas especialidades y donde se determina el tipo de servicio más apto de conformidad con el perfil del policía.

Todo policía debe trabajar como *comisario*[20] por un mínimo de dos años, durante los cuales la persona está a prueba, esto es, el entrenamiento como oficial a prueba, es decir, la práctica profesional dura un mínimo de dos años.

Además de la vía de ingreso estándar mediante la aprobación del periodo de formación descrito, existe un Esquema de Promoción Acelerada para Graduados Universitarios (Accelerated Promotion Scheme for Graduates). Este último concebido para los graduados universitarios, que representan un quinto de quienes ingresan al servicio policial, o, en casos especiales, oficiales en servicio con el potencial de alcanzar altos rangos. Se trata de una carrera rápida y estructurada con entrenamiento adecuado para permitir el ascenso a inspector. En cuanto a la capacitación que deben realizar los policías para ascender a cargos superiores, es llevada a cabo en la Academia de Personal Policial (Police Staff College) y entrega a los oficiales las herramientas necesarias para aprobar los exámenes teóricos y prácticos que deben ser aprobados.

En cuanto a evaluación interna cada fuerza policial tiene su propio sistema de auditoría de calidad, cuyo grado de rigurosidad y cumplimiento es controlado por el Ministerio del Interior. Cada agencia tiene su propio sistema de evaluaciones anuales para el personal, basado en el cumplimiento de metas.

Estrategias de prevención

El gobierno de Inglaterra y Gales ha organizado sus fuerzas policiales de tal manera, que entrega servicios policiales de acuerdo a la estrategia de prevención deno-

[20] El rango de comisario es el más bajo en la policía inglesa. Es seguida por los rangos de sargento, inspector, inspector de jefe, superintendente, comisario jefe asistente y comisario jefe, siendo esta última la jerarquía que corresponde a los jefes de policías.

minada "policía comunitaria". Además de asignar determinados policías a zonas específicas, o *beats*, la estructura institucional incorpora de forma concreta y amplia la percepción de la ciudadanía en cuanto a cuáles debieran ser las prioridades de la policía y, a su vez, la transforma en el principal evaluador de la gestión policial.

Las agencias tienen obligación de realizar encuestas de opinión acerca de los problemas delictivos y de tránsito que aquejan a los residentes de la zona bajo su jurisdicción y publicar e incorporar sus resultados en los planes de acción anuales. También está establecido por ley, por ejemplo, que los ciudadanos puedan presentar peticiones firmadas por al menos 100 personas, las cuales deben ser analizadas y respondidas por la policía. Elementos como estos hacen que la policía comunitaria inglesa sea aquella que incorpora de forma más concreta la rendición de cuentas de la policía a la comunidad, en comparación con los demás modelos policiales analizados, y que adoptan dicho concepto como estrategia de prevención de delito.

Por otra parte, la policía comunitaria ha sido complementada con estrategias de prevención denominadas "vigilancia de barrios" (*neighbourhood watch*), basadas en la organización de la comunidad para la detección de problemas a nivel de barrio, y su solución, mediante la participación activa de los residentes en la prevención del delito.

Policía Metropolitana de Dublín

Por sus siglas DMP, fue la fuerza policial de la ciudad de Dublín, Irlanda, desde 1836 hasta 1925, año en que se convirtió en un nuevo cuerpo llamado *Garda Síochána* (Guardianes de la paz).

El sistema de policía rural comenzó cuando Robert Peel, por entonces jefe de la Secretaría de Irlanda, creó la Fuerza de Preservación de la Paz en 1816. Este rudimentario cuerpo de policía militarizada, o fuerza intermedia, se diseñó para proveer a Irlanda de policía rural, reemplazando al sistema de vigilantes del siglo XVIII, guardias, oficiales y al ejército británico. Peel continuó en funciones hasta fundar la Policía Metropolitana de Londres, por la que obtuvo el título de sir.

En 1822 una nueva ley creó cuatro cuerpos policiales provinciales cuya organización se basó en las tradicionales provincias de la isla. Aquellos se fusionaron en un nuevo y centralizado cuerpo de policía en 1836 y el cuerpo conocido como Fuerza de Preservación de la Paz dejó de existir. Al mismo tiempo se crearon fuerzas policiales de naturaleza civil o no militar en las ciudades más grandes como Dublín, Belfast y Londonberry. Los cuerpos de seguridad pública de Belfast y Derry fueron absorbidas por la Fuerza Nacional por problemas disciplinarios y solamente Dublín mantuvo sus fuerzas policiales por separado.

La DMP se diseñó de un modo muy similar a la Policía Metropolitana de Londres: no sólo los uniformes eran indistinguibles, especialmente cuando adoptaron

el casco y la placa, sino que ambas fuerzas tenían una estructura organizacional similar. Más que por un jefe de policía, el cuerpo estaba comandado por un comisario que no era un oficial de policía, sino un magistrado.

Por último, cabe destacar que el modelo policial británico, y en especial Scotland Yard ha ejercido una innegable influencia en los departamentos de Policía de Nueva York y Tokio y continúa siendo un referente obligado de una fuerza policial profesional y respetada por la sociedad a la que sirve.

Israel[21]

Esta pequeña potencia del Medio Oriente nace como país independiente en 1948. Desde la declaración de su independencia, Israel ha luchado por su supervivencia, motivo por el cual puso el acento en los aspectos de la defensa –en la dimensión militar–, quedando relegadas a un segundo plano las cuestiones policiales. En otras palabras, la seguridad pública fue incluida, desde un principio, en la agenda de la seguridad nacional, verificándose una estrecha cooperación entre las fuerzas armadas y la policía. Es decir, el propio contexto del Cercano Oriente, caracterizado por una constante situación de beligerancia, obligó a Israel a "velar por su existencia, minimizando las tareas policiales". Estas últimas quedaron subordinadas a los imperativos de la doctrina de la guerra: así, el combate al terrorismo ha sido, durante la mayor parte de su vida, la principal preocupación del Estado hebreo; desarrollando, al efecto, un eficiente y bien aceitado servicio de informaciones (destacando el Shin-Bet o policía secreta interna y el Mossad o inteligencia externa), y brigadas especializadas en el combate al terrorismo, la localización y neutralización de explosivos y, conforme se fue desarrollando la Intifada (movimiento de resistencia pacífica de los palestinos), la formación de escuadrones antimotines para hacer frente a manifestaciones violentas.

La policía israelí se divide en *uniformada o preventiva y de investigación o civil*, esta última hecha a imagen y semejanza de New Scotland Yard. Dada sus propias características, de país pequeño, con escasa población y baja tasa de natalidad, el sistema policial israelí responde a una organización centralizada.

Se pone el acento en los componentes cualitativos no materiales: por ejemplo, el policía israelí es experto en armamento, ya que previamente se le exige cumplir con el servicio militar obligatorio de tres años de duración, al cabo del cual está en condiciones de aspirar a la carrera policial, altamente profesional. La Policía de Israel (en hebreo: לארשי תרטשמ, Mishteret Yisrael) es la fuerza responsable de velar por la seguridad ciudadana en el Estado hebreo. Como la mayoría de las otras fuerzas

[21] Consultar http://www.mfa.gov.il/MFAES/Facts+About+Israel/EL+ESTADO-+La+polica.htm

de policía en el mundo, sus deberes incluyen la lucha contra el crimen, el control del tráfico y el mantenimiento de la seguridad pública.

A principios de la década de 1990 del siglo pasado, el fenómeno migratorio como consecuencia de la desintegración de la ex Unión Soviética, contribuyó a la desorganización tanto de los controles sociales como de la vida familiar, aumentando la comisión de delitos a índices sin parangón, a lo que se sumó la penetración de la mafia rusa en la sociedad israelí. Estos desafíos, el del acelerado ritmo de las migraciones y la presencia e impacto del crimen organizado transnacional, obligaron a los servicios policiales israelíes a importantes reformas que incluyen el reclutamiento de más efectivos.

Mientras que, con el reconocimiento de la Autoridad Palestina, la policía israelí ha dejado en manos de la policía palestina –de reciente creación–, el cuidado de la seguridad y el orden público de los antiguos territorios ocupados de la franja de Gaza y Cisjordania, actualmente bajo jurisdicción palestina.

En tanto que la Policía de Fronteras de Israel (en hebreo: לובגה רמשמ, Mishmar HaGvul) es la rama de la policía israelí encargada de la vigilancia fronteriza. Se la suele conocer también por su acrónimo hebreo (*Magav,* בג"מ), que significa guardia de frontera. Fue instaurada en 1949 como cuerpo policial dependiente de las fuerzas armadas, con la misión de vigilar las zonas rurales y los confines fronterizos.

La Policía de Fronteras se ocupó, desde el principio, de la seguridad de los nuevos asentamientos y de evitar la infiltración de palestinos, especialmente a través de la frontera con Egipto y Jordania. En los últimos años también ha participado en operaciones antiterroristas y en sofocar revueltas como la Intifada de Al-Aqsa.

El área donde se destina un mayor número de efectivos es la ciudad de Jerusalén, considerado el punto de mayor riesgo para la seguridad, donde prácticamente la totalidad de agentes uniformados que patrullan las calles son guardias de frontera. Además de Jerusalén, se ocupan de la seguridad en ciudades cisjordanas como Yenín, Tulkarem, Qalqilyah, Nablús, Jericó, Ramallah y Hebrón.

El cuerpo, que se estima en unos 6,000 efectivos, también cuenta entre sus filas con miembros no judíos (cristianos, drusos, beduinos y árabes). Está formado por profesionales a sueldo, aunque es reforzado por reclutas destinados a la conscripción en las fuerzas armadas. Entre sus miembros hay un importante número de voluntarios, que se integran en unidades especiales y no reciben pago alguno, muchos de ellos procedentes de la inmigración judía. Todos ellos reciben entrenamiento de combate y antiterrorista, además del trabajo específicamente policial y antidisturbios. En 2005, la Policía de Fronteras participó, de forma destacada, en el Plan de retirada unilateral de la Franja de Gaza. En síntesis, la policía israelí responde a un modelo centralizado, profesional y preparado para enfrentar situaciones catastróficas como atentados terroristas y rescate de rehenes.

Japón[22]

Una vez finalizada la segunda conflagración mundial, Estados Unidos ocupa militarmente Japón y reorganiza –de 1945 a 1954– la policía japonesa en un cuerpo policial único. El mando supremo de la policía japonesa lo ejerce la *Comisión Nacional de Seguridad*, integrada por cinco miembros directamente subordinados al primer ministro. El presidente de esta comisión tiene categoría de ministro de Estado, cuyas facultades son las de establecer las directrices de los servicios, velar por su buen funcionamiento, controlar el reclutamiento y formación, así como suministrar los medios materiales necesarios. De esta comisión depende una Dirección General de Policía, dividiéndose el país en 46 circunscripciones policiales.

La policía japonesa se integra por Guardias de la Paz (Junsa), de carácter preventivo y uniformados, y en Policía Judicial o detectives, inspiradaos en Scotland Yard. Se caracteriza por la formación multidisciplinaria de gran nivel del personal subalterno, así como la importancia, sin parangón, otorgada a la formación universitaria de sus cuadros superiores. El estado de fuerza de la policía japonesa se estima en alrededor de 225,000 agentes.

La misión de la policía se desprende del Police Act y es la siguiente:

- Proteger la vida y propiedad de las personas.
- Prevenir, neutralizar e investigar los crímenes.
- Aprehender a los sospechosos de haber cometido un delito.
- Ordenar y controlar el tráfico mediante la imposición de la ley.
- Mantener la tranquilidad y orden públicos, así como la paz social.
- Ayudar a las personas en caso de emergencias y desastres.

El sistema policial japonés es centralizado, por lo que depende del gobierno nacional y ejerce y controla a las organizaciones policiales de las prefecturas a nivel local.

La Agencia Nacional de Policía, a cuyo frente se encuentra un comisionado depende de la citada Comisión Nacional de Seguridad que, a su vez, se encuentra subordinada al primer ministro. Los guardianes de la paz se apoyan en la participación social, apostando por el modelo de policía comunitaria, de proximidad o de aproximación.[23]

En otras palabras, en la base de su estructura organizacional destacan las prefecturas en contacto vivo y directo con el ciudadano, puesto que en el orden local se opta por pequeños destacamentos ubicados en puntos clave de pueblos y ciudades, en los que se desempeñan policías "de a pie", al que se conoce popularmente como "hombres de rondas", "el señor que da vueltas", "el policía de a pie", "el policía

[22] Ver http://www.npa.go.jp/english/index.htm

[23] Ver http://www.ibz-gimborn.de/Spanisch/Ponencias/GLOBALIZACION%2DEL%20MODELO%20DE%20POLICIA%20COMUNITARIA.pdf

del barrio", o *kovani*. Se trata de funcionarios sumamente respetados y eficaces, con notable grado de inserción comunitaria (Marcón, 2004).

Breves antecedentes históricos

En 1874, el gobierno de Japón estableció un sistema de policía civil similar al europeo, bajo el control del Ministerio del Interior, para terminar con las problemáticas internas y mantener el orden durante la Restauración Meiji. Hacia 1880 la policía se desarrolló como un instrumento nacional bajo el control gubernamental, brindando apoyo a los líderes locales e inculcando la moralidad pública. Los agentes desempeñaban el papel de administradores civiles y, por ende, facilitando la unificación y modernización nipona. Especialmente en las zonas rurales, la policía tenía gran autoridad y los ciudadanos les tenían miedo y respeto, ejerciendo un innegable liderazgo.

El sistema centralizado de policía adquirió importantes responsabilidades, hasta llegar a ejercer control sobre casi todos los aspectos de la vida diaria, incluyendo la prevención de incendios y la mediación de discusiones de trabajo. El sistema regulaba la salud pública, el trabajo, las fábricas y la construcción pública, y también concedía permisos y licencias. Posteriormente, la Ley de Preservación de la Paz de1925 le dio a la policía la autoridad para arrestar a las personas por "malos pensamientos", creándose una sección especial para regular el contenido de películas y hasta las campañas electorales.

La policía militar que operaba bajo el comando del ejército y la armada imperial, junto con el Ministerio del Interior, ayudaba a la policía civil a limitar la actividad política prohibida; lo que cambia a partir de 1937, cuando se concentra en el esfuerzo bélico, el trabajo movilizado y el control de los transportes.

Estructura y organización [24]

Después de la derrota de Japón en 1945, las autoridades de ocupación estadounidense hicieron tabla rasa de la estructura policial existente e implementaron un sistema de nuevo cuño, consagrado por la Dieta (parlamento) en la Ley Policial de 1947. En contraste con las propuestas japonesas de una fuerza fuerte y centralizada para enfrentar los problemas de la posguerra, el sistema policial fue descentralizado: alrededor de 1,600 fuerzas municipales independientes se establecieron en ciudades, pueblos y aldeas con una población de 5,000 o más habitantes, y la prefectura organizó una Policía Rural Nacional. Para asegurar el liderazgo y control

[24] Ver http://www.photius.com/countries/japan/national_security/japan_national_security_the_police_system.html y http://www.photius.com/countries/japan/national_security/japan_national_security_national_organizatio~467.html

civil, la policía se colocó bajo la jurisdicción de las Comisiones de Seguridad Pública controladas por la Comisión Nacional de Seguridad Pública, dependiente de la oficina del Primer Ministro.

La ley policial de 1947 fue enmendada en 1951 para permitir que la policía municipal de comunidades más pequeñas fueran absorbidas por la policía rural nacional; tres años más tarde, sólo cerca de 400 ciudades, pueblos y aldeas todavía tenían sus propias fuerzas de policía. Bajo la ley enmendada de policías de 1954, una reestructuración final creó un sistema aún más centralizado, en el cual las fuerzas locales fueron organizadas por las prefecturas bajo una Agencia de Policía Nacional.

La ley policial de 1954, aun en los años 1990 del siglo pasado, preserva algunos puntos fuertes del sistema de la posguerra, particularmente medidas para asegurar el control civil y la neutralidad política, permitiendo el incremento de la centralización. En virtud de este marco normativo, se conserva el sistema nacional de la Comisión de Seguridad Pública; se modifican los contenidos y alcances de la responsabilidad del Estado de mantener el orden público, para incluir la coordinación de esfuerzos nacionales y locales, la centralización de la información policial, la intervención de las comunicaciones e instalaciones de registros, así como los estándares nacionales para el entrenamiento, uniformes, paga, puntuación y promoción. Las fuerzas rurales y municipales son suprimidas e integradas en las fuerzas de la prefectura, a cargo de materias básicas de la policía.

La misión de la Comisión Nacional de Seguridad Pública es garantizar la neutralidad de los policías y asegurar los métodos democráticos en la administración policial. La función principal de esta comisión es supervisar a la Agencia Nacional de Policía, y además tiene la autoridad para designar o despedir a los jefes de policía. La Comisión cuenta con un presidente, que ostenta el rango de ministro de Estado, y cinco miembros contratados por el primer ministro, con el consentimiento del poder legislativo.

Como el cuerpo central de coordinación de todo el sistema policial, la Agencia Nacional Policial determina los estándares y reglas generales, ya que las directivas más detalladas en el ámbito operacional son confiadas a los escalones más bajos. En una emergencia nacional o un desastre de gran escala, la Agencia está facultada para asumir el mando de las fuerzas policiales de las prefecturas.

El liderazgo de la agencia es detentado por un comisionado general, contratado por la Comisión Nacional de Seguridad Pública con la aprobación del primer ministro. La oficina central incluye la Secretaría, con divisiones para operaciones generales, planeación, información, financiamiento, manejo y procuración y distribución del equipo policial, y cinco oficinas. La Oficina de Administración se preocupa del personal del policía, su educación, bienestar, entrenamiento y de unidades de inspección.

La Oficina de Investigación Criminal, por su parte, está a cargo de la investigación de estadísticas y de la de casos nacionales e internacionales importantes. Esta oficina de seguridad es responsable de la prevención de los crímenes, combate a la delincuencia juvenil y del control de la contaminación. Además, supervisa, formula y recomienda legislaciones para armas de fuego, explosivos, alimentos, drogas y narcóticos, mientras que la Oficina de Comunicación supervisa las comunicaciones entre todos los sistemas policiales.

En el caso de la Oficina de Tráfico, expide las licencias de conducir, emite leyes de tráfico y regula a este. Las campañas de seguridad intensiva de tráfico y de educación son hechas a niveles estatales y nacionales.

La Oficina de Seguridad formula y supervisa la ejecución de políticas de seguridad; conduce la investigación en equipo y tácticas para suprimir disturbios, y coordina actividades policiales. También es responsable de labores de inteligencia focalizadas en extranjeros y grupos políticos radicales, incluyendo la investigación de violaciones a la ley de extranjería (migraciones), a lo que se suma la aplicación de políticas de seguridad durante emergencias nacionales y desastres naturales.

La Agencia Nacional Policial tiene siete oficinas policiales regionales, cada una responsable de cierto número de prefecturas. Tokio Metropolitano y la isla de Hokkaido están excluidos de estas jurisdicciones regionales y son operadas por otras fuerzas locales: en el caso de Tokio por su especial situación urbana, y en el del archipiélago de Hokkaido por su especial configuración geográfica. No obstante, dicha Agencia mantiene comunicación entre la división de policías en estas dos áreas, para manejar cualquier coordinación necesaria entre fuerzas nacionales y locales.

Tratándose del estado de fuerza, se estima en 258,000 los oficiales de policía en la nación, 97% de los cuales se encuentran desplegados en el ámbito local, distribuidos en cuarenta y tres cuerpos de seguridad pública. Dicho en otras palabras, las fuerzas locales incluyen cuarenta y tres fuerzas de policía de la prefectura; una fuerza de policía metropolitana, en Tokio; dos fuerzas de policía de la prefectura urbana en Osaka y Kioto, y una fuerza de policía del distrito en Hokkaido. Sus actividades más importantes son reguladas por la Agencia Nacional de Policía, que proporciona los fondos para el equipo, sueldos, control del orden público, intervención ante desastres naturales y para la seguridad interna, y los casos múltiples de la jurisdicción. Los estatutos y las regulaciones de la policía nacional establecen las asignaciones de la fuerza y de ponderación a la totalidad del personal en el nivel local y las localizaciones de las comisarías a su cargo. La policía de la prefectura financia y controla al oficial de patrulla, tráfico, investigaciones penales y otras operaciones diarias.

Cada cuartel general de la policía de la prefectura cuenta con divisiones administrativas que corresponden a las de la oficina de la Agencia de Policía Nacional. Los cuarteles son ayudados por los especialistas en funciones básicas de policía

y de administración, dirigidos por un oficial designado por la oficina local de la Comisión Nacional de Seguridad Pública. La mayoría de las detenciones e investigaciones son realizadas por los oficiales de la prefectura de la policía (y, en jurisdicciones grandes, por la policía asignada a las subestaciones).

La unidad organizativa básica de la policía nipona son las denominadas *koban*, traducidas como cajas de policías, concebidas como subestaciones que se encuentran por debajo de las estaciones de policía: las mismas constituyen la primera línea de respuesta de la policía al público y cerca de 20% del total de la fuerza policial se encuentra asignada a las mismas; generalmente, se encuentran cerca de los distritos residenciales, centros comerciales, nudos críticos de transportes y comunicaciones.[25]

Se provee a cada koban, en promedio, de tres o más oficiales que se desempeñan en turnos de ocho horas, y las instalaciones ofrecen condiciones para descanso y alimentación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sirviendo como base para las patrullas de a pie (a pie tierra, como se conoce en la jerga policial) en las concentraciones urbanas. En las zonas rurales, el oficial vive con su familia y el koban es un cuarto adyacente a su residencia familiar: estos agentes se esfuerzan por ser parte de la comunidad en la que viven y, a menudo, sus propias familias los apoyan en la ejecución de tareas oficiales. Cabe destacar que los oficiales asignados a koban tienen un conocimiento íntimo de sus jurisdicciones, ya que una de sus tareas primarias es levantar encuestas residenciales, casa por casa cada semestre, recogiendo datos e información sobre nombres, edades, ocupaciones y horarios de los vecinos, así como de las direcciones comerciales, vehículos, inquilinos y nombres de los parientes que habitan en otros sectores o lugares del país. Adicionalmente, toman especial nota de los adultos mayores que viven solos y las atenciones que pudieran requerir en una situación de emergencia. Asimismo, llevan a cabo exámenes de negocios locales, incluyendo nombres y direcciones de los empleados; si bien este examen es de carácter voluntario, la mayoría de los ciudadanos cooperan, aunque la misma policía reconoce que un segmento cada vez mayor de la población considera a este tipo de exámenes como violatorios de su intimidad.

La información obtenida a partir de los exámenes no se centraliza, se almacena en cada koban, donde se utiliza, sobre todo, para localizar a la gente. Sin embargo, cuando ocurre un crimen o una investigación está en curso, estos archivos son utilizados para resolver los casos, lo que explica el considerable tiempo que los especialistas de las comisarías de policía distritales dedican a la clasificación y recuperación de datos, generalmente mal archivados en el koban.

---

[25] Ver http://www.photius.com/countries/japan/national_security/index.html y http://www.photius.com/countries/japan/national_security/japan_national_security_local_organization.html

Para el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública y la paz social, cada Departamento de Policía dependiente de la prefectura, incluyendo la policía de la zona metropolitana de Tokio, tienen unidades especiales,[26] que fueron formadas después de los disturbios desencadenados en el palacio imperial en 1952, con el objeto de responder rápida y eficazmente a situaciones de violencia interna. También se utilizan para controlar la muchedumbre durante periodos de festivales, en tiempos de desastres naturales y para reforzar a la policía regular cuando sea necesario.

La policía de orden público se confía en el uso de la fuerza no letal y en la rígida disciplina y entrenamiento, es decir, es inocua al no portar sus elementos arma de fuego alguna. La experiencia derivó en el desarrollo de uniformes y equipos especiales: el uniforme tipo de estas unidades es una chaqueta reforzada con armadura e incluye una faja colgada de la cintura, una placa de aluminio por debajo de la espina dorsal y cojines de hombro (el uniforme acorazado tiene un peso de 6.6 kilogramos), en tanto guanteletes acorazados cubren manos y antebrazos. Los cascos se complementan con placas frontales para brindar protección al cuello, a lo que se suman protectores de 1.2 metros, redes en altos postes para coger objetos al vuelo, cañón de agua, furgonetas acorazadas y túneles móviles para la entrada protegida en edificios tomados por la turba.

En cuanto al perfil de los elementos de la policía de orden público, la mayoría es soltero y reside en sus propios cuarteles-dormitorios. El entrenamiento es constante y continuo y se centra en el acondicionamiento físico, simulaciones y maniobras sobre el terreno, así como la resolución de problemas tácticos. Cabe señalar que, entre sus miembros, prevalece una atmósfera militar, tanto por sus códigos de vestimenta, estándares de comportamiento y *esprit de corps* que los separa y diferencia de la policía regular.

La especialización policial contempla, además, unidades tales como: policía ferroviaria, forestal, antinarcóticos, pesquera, marítima, laboral y minera. La más grande e importante de las agencias/ministerio supervisadas por los cuerpos de seguridad pública es la Agencia de Seguridad Marítima; oficina externa del Ministerio de Transporte que ejerce supervisión y lucha contra el crimen en aguas costeras o territoriales y es responsable del mantenimiento de las instalaciones para salvaguardar la navegación. La agencia funciona con una flota de patrullas, incluyendo rescate y salvamento, además de aviones patrulleros y combate a las actividades contra el contrabando.

---

[26] Ver http://www.photius.com/countries/japan/national_security/japan_national_security_special_police.html y http://www.photius.com/countries/japan/national_security/japan_national_security_riot_police.html

Una pequeña agencia de inteligencia, la oficina de la investigación de la seguridad pública del Ministerio de la Justicia, maneja asuntos de seguridad, tanto en el interior como en el exterior el país, pero sus actividades son de índole secreta.

Formación policial[27]

La formación se considera un asunto crítico, tanto para los policías de nuevo ingreso –durante la etapa de reclutamiento– como para los encuadrados a la hora del proceso de promoción o ascensos.

El ingreso a la fuerza policial lo determinan los exámenes de oposición administrados por cada prefectura. Los candidatos se dividen en dos grupos: escalafón subalterno y superior; este último atrae a los jóvenes graduados de las universidades. El curso básico es de un año para los aspirantes con bachillerato completo y de seis meses para los futuros mandos. Una vez finalizada la formación inicial, generalemente los flamantes auxiliares de la ley son destinados al koban. Las promociones se obtienen por exámenes y obliga a tomar cursos para el desempeño de las funciones de su nuevo grado o jerarquía.

El escalafón correspondiente al personal subordinado contempla la posibilidad de ascenso, de oficiales de policía a sargento, después de tres años de experiencia, mientras que los graduados universitarios son elegibles para obtener promociones a través de oposiciones para alcanzar los grados de inspector de policía auxiliar, inspector de policía y superintendente, después de periodos más cortos.

La oficina de los Derechos Humanos del Ministerio de la Justicia solicita e investiga quejas contra funcionarios, incluyendo policías, y las legislaturas de la prefectura tienen la potestad de convocar a los jefes de policía para interrogarlos sobre presuntos quebrantamientos de derechos fundamentales perpetrados por policías. Pero, fundamentalmente, es la presión social la que obliga a los policías a ajustar su proceder a rigurosos códigos de actuación.

Fuerza de operaciones especiales

Tampoco se puede soslayar el Equipo Especial de Asalto (Tokushu Kyūshū Butai), mejor conocido por las siglas de SAT (Special Assault Team), que constituye la unidad de operaciones especiales de la policía japonesa, y cuya existencia fue dada a conocer hasta 1996.

El precedente del SAT se constituyó después del 28 de septiembre de 1977, día en el que se produjo el llamado "incidente de Dhaka" (el secuestro del vuelo 472 de Japan Airlines por parte del grupo terrorista denominado Ejército Rojo Japonés).

---

[27] Ver http://www.photius.com/countries/japan/national_security/japan_national_security_conditions_of_servic~469.html

Como respuesta al citado evento, se empezó a entrenar en Tokio y en Osaka a una unidad conocida como Policía Armada Especial, por sus siglas en inglés SAP (Special Armed Police).

Su primer incidente conocido fue el del 26 de enero de 1979, cuando la rama de la SAP en Tokio, fue desplegada en Osaka como consecuencia de un incidente con rehenes en una sucursal del Mitsubishi Tokio Bank. En 1992, la SAP fue desplegada en la ciudad de Machida para resolver un incidente relativo a un criminal armado.

Posteriormente, el 21 de junio de 1995, el vuelo 857 de All Nippon Airways fue secuestrado en el aeropuerto de Hakodate por un individio llamado Fumio Kutsumi; el avión fue tomado por asalto por miembros de la SAP y el secuestrador fue capturado vivo.

Este hecho convenció a los principales responsables de la Agencia Nacional de Policía del país para la creación de una unidad más especializada para la realización de operaciones especiales. Así, el 1º de abril de 1996, después de un año de entrenamiento con el GSG 9 alemán, el SAS británico y el GIGN francés, el SAT fue establecido a partir de la SAP.

En junio de 1997, la SAT se vio envuelta en su primer caso de rehenes, cuando un individuo secuestró un autobús; miembros del SAT asaltaron el vehículo y capturaron al sujeto con vida. El 11 de junio de 1999, un individuo armado con un rifle de caza asaltó una sucursal del Keiyo Bank en Narashino, prefectura de Chiba. La rama de la SAT, en Chiba, fue desplegada para resolver el incidente; finalmente, el rehén fue liberado y el secuestrador se entregó, todo ello a través de negociaciones. En 2000, un joven de 17 años secuestró un autobús en Fukuoka y apuñaló a un pasajero hasta la muerte ("Incidente Neomugicha"), por lo que miembros de la SAT asaltaron el vehículo y capturaron vivo al criminal.

Durante la celebración de la Copa Mundial de Futbol de 2002, la SAT participó en los operativos especiales de seguridad durante la celebración de partidos de futbol en territorio japonés. Cabe señalar que la rama de la SAT, en Tokio participó en la captura de Yuji Takeshia, un connotado miembro de la *yakuza* (mafia japonesa), buscado por abatir a tiros a otro gángster y por intentar herir o matar a funcionarios policiales cuando vehículos de la policía se acercaron a su apartamento. En Nagoya, prefectura de Aichi, Hisato Obayashi, exmiembro de la *yakuza*, fue también capturado por la SAT después de matar a Kazuo Hayashi, sargento de la unidad; póstumamente ascendido a capitán, fue y sigue siendo el único miembro de la SAT fallecido en acto de servicio.

Recapitulando, Japón –tercera economía del mundo– ha logrado desarrollar un modelo policial orientado a la canalización de las energías sociales que, combinado con mecanismos expeditos de respuesta ante la comisión de un delito, se presenta como altamente eficiente en la prevención y represión de los crímenes.

La seguridad ciudadana no es gratuita, tiene un costo y son los países de mayor desarrollo relativo los que, por su capacidad de generación y concentración de riqueza, se encuentran en mejores condiciones para velar por la vida humana, el goce de los derechos, la preservación de la propiedad, la tranquilidad y el orden público, mediante una policía profesional cualificada en contacto constante con su comunidad.

CAPÍTULO III

APUNTES SOBRE MODELOS POLICIALES DE DESARROLLO INTERMEDIO

A continuación se presentan las notas esenciales de dos potencias regionales que, en el pasado histórico y al calor de la Guerra Fría, le disputaron la hegemonía planetaria a Estados Unidos: la otrora Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (actualmente, Federación Rusa), que incluso llegó a una situación de distanciamiento y tensión con la República Popular China. Mientras Rusia abandona los postulados y la praxis del socialismo real, China continental se aferra políticamente en el sistema comunista de partido único, y en ambos casos el crecimiento económico los dota de los recursos necesarios para encarar un proceso de modernización policial.

Federación Rusa

A partir de noviembre de 1917 se hace "tabla rasa" de la policía zarista y se crea un organismo denominado Militsiya que, hasta 1931, estuvo bajo la autoridad de los soviets locales. A partir de entonces pasó a depender de la Dirección General de la Milicia del Ministerio de Asuntos Interiores, dirección que se divide en 14 secciones, destacando: el Departamento Político, la Policía Judicial, la Oficina Central de Direcciones y Pasaportes, Circulación y Grupo Operativo, entre otros. En cada república federada existía un director de la milicia, dividiéndose esta en personal uniformado y de civil, y contando con amplios poderes y discrecionalidad, designándose sus efectivos por recomendación del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) por un periodo mínimo de tres años y entre aquellos militantes de Partido único con bachillerato completo.

La milicia se hallaba sometida al control de la KGB (Comité de Seguridad del Estado) y a la dirección del Comité Central del PCUS. A su vez, el Comité de Seguridad del Estado se dividía en policía política, contraespionaje y actividades penales. La policía tradicionalmente ejercía funciones de represión y de preservación del régimen comunista o de control de la disidencia por la fuerza, y se veía a menudo

auxiliada por los gerentes de cooperativas de habitación y conserjes, por un cuerpo de voluntarios (18 a 50) o patrullas juveniles (*drujinik*) que efectuaban rondas y, por supuesto, por los mismos miembros del PCUS.

En síntesis, Milicia ha sido el nombre official, corto, de la policía en la Unión Soviética y la mayor parte de los Estados del Pacto de Varsovia, heredado por algunos antiguos Estados soviéticos, a saber: Federación Rusa, Ucrania y Bielorrusia. A la luz de la etimología del término y los rasgos locales distintivos, la Milicia debería ser considerada una clase especial de sistema de vigilancia regional, no sólo una traducción literal del español como "policía".

Los componentes de este instrumento coercitivo comparten ciertas tradiciones heredadas de la denominada era soviética, como, por ejemplo, la estructura, organización y despliegue territorial, táctica y métodos de actuación, de donde valga la pena abrevar en su origen y desarrollo histórico.

Apuntes básicos sobre la Milicia

La denominación de este cuerpo proviene de la historia soviética temprana, cuando los bolcheviques tenían la intención de asociar sus nuevas autoridades de aplicación de la ley con la autoorganización del pueblo y distinguirlo de "la policía protectora de la clase burguesa". De ahí la creación de la militsiya el 10 de noviembre de 1917, oficialmente como la Militsiya de los Trabajadores y Campesinos, para ser sustituida, más adelante, por el Ministerio de Asuntos Internos, que hasta la fecha es el nombre oficial para las fuerzas de milicia en la Federación Rusa. Sus ramas regionales son oficialmente llamadas Departamentos de Asuntos Internos (departamento de asuntos internos de la ciudad, departamento de asuntos internos de la región, etcétera). Funcionalmente, los ministerios de Asuntos Internos son agencias, sobre todo, de policía. Sus funciones y organización se diferencian considerablemente de los departamentos llamados de manera similar en países occidentales, que son órganos ejecutivos, por lo general civiles, encabezados por políticos y responsables de muchas otras tareas, así como la supervisión de la aplicación de la ley.

El MVD soviético y sus sucesores eran y son, por lo general, encabezados por un general de la milicia y predominantemente consisten en personal de servicio, con empleados civiles que sólo llenan puestos auxiliares. Aunque tales ministros sean miembros del gabinete del país respectivo, por lo general no hacen un informe ni rinden cuenta al primer ministro y al parlamento, sino sólo al presidente. Los departamentos de milicia locales están subordinados a sus departamentos regionales, y tienen un poco de responsabilidad ante las autoridades locales. Las unidades de asuntos internos, dentro de la misma *militsiya* son, por lo general, llamadas departamentos de "seguridad interna". Las leyes, por lo general, se refieren a la policía como milicia.

La estructura organizativa, los métodos y las tradiciones de la Milicia se diferencian considerablemente de los de sus pares occidentales. Como organización, consiste en muchos departamentos funcionales e independientes, como la policía de tráfico. Así, por ejemplo, los detectives responsables de combatir al crimen organizado forman escuadrillas autónomas dentro de la milicia regional. Algunas unidades pueden tener nombres distintivos (como OMON en Rusia), que son más específicos que milicia. Las jerarquías del personal de esta son equivalenetes a los del ejército: desde soldado, rango más bajo, hasta el coronel general, ya que no se contemplan los rangos de general de ejército y mariscal. Los detectives ostentan por lo menos el grado de teniente y pueden ser promovidos a comandante o teniente coronel. En cuanto a la formación, los futuros jefes reciben sus clases en la Escuela Superior de Policía de Omsk, y los oficiales superiores en la prestigiosa Academia de Policía de Moscú.

El personal de la Milicia porta armas de fuego, pero no está permitido llevarlas cuando están fuera de servicio. A diferencia de las agencias de policía de algunos países, a los milicianos no les son asignados compañeros permanentes, sino que trabajan solos o en el seno de grupos más grandes. Curiosamente, no se permite a los patrulleros urbanos ni a los detectives conducir vehículos de policía, sino que se les asigna un conductor especialista (un militar o un empleado civil) a cada coche, quien además es responsable de su mantenimiento. El GAI (la milicia de tráfico) es la única excepción: sus miembros conducen sus propios coches (o hasta poseen coches privados) y están especialmente entrenados en la conducción bajo condicioenes de riesgo.

A lo largo de la primera mitad de los años 1990 del siglo pasado, la milicia rusa funcionó con financiaciamiento, equipo y apoyo del sistema legal mínimos. La insuficiencia de la fuerza se hizo en particular evidente durante la ola de crimen organizado que comenzó a barrer Rusia tras el comienzo de la *Perestroika*. Muchos individuos sumamente cualificados abandonaron la milicia por empleos mejor remunerados en el sector privado, incluyendo la satisfacción de demandas de compañías de seguridad privada, mientras otros migraron, al mismo tiempo, al crimen organizado.

El cobro frecuente de sobornos entre los restantes miembros de la Milicia ha dañado la credibilidad pública de la fuerza. Las numerosas revelaciones de la participación del personal de la militsiya en asesinatos, redes de prostitución, venta ambulante de información y la tolerancia de actos delictivos han creado una percepción social negativa sobre los milicianos. Así, el soborno de oficiales para evitar multas de tráfico y pequeños delitos o infracciones es un acontecimiento rutinario y esperado, como la tortura y el abuso de sospechosos bajo custodia, estimándose que entre 50% y 80% de los sospechosos es sometido a torturas y golpeado con el fin de obtener su "confesión" (Lohman, 1999).

En una encuesta pública del año 1995, sólo 5% de las personas entrevistadas afirmó tener confianza en la capacidad de la Milicia para tratar con el delito en su ciudad. Las organizaciones de derechos humanos han acusado a la Milicia de Moscú de racismo, al seleccionar a individuos no eslavos (sobre todo inmigrantes de la región del Cáucaso) para la revisión sistemática de documentación, ataques físicos, detención injustificada y otras violaciones graves de los derechos fundamentales.

Ese mismo año, y como resultado del citado sondeo de opinión, el entonces ministro de Asuntos Internos Anatoliy Kulikov promueve una importante "Campaña de Manos Limpias" para purgar al MVD de elementos corruptos. En su primer año, esta operación limitada identificó a muchos funcionarios del MVD que cobraban sobornos, indicando un elevado nivel de corrupción, extendido en todas las áreas de la agencia. Según los expertos, las causas principales de la corrupción son la financiación insuficiente para entrenar y equipar al personal y pagarles salarios adecuados, disciplina de trabajo pobre, la carencia de responsabilidad y el miedo a represalias de los criminales organizados.

De conformidad con el marco normativo vigente, las filas de milicia en Rusia son clasificadas como "filas especiales del servicio de policía" o "filas especiales"; estableciéndose un paralelo con el reconocimiento a las filas militares rusas. Y es que, para la autoridad, existen tres tipos de "filas especiales:

- Rangos de la milicia, que para el Ministerio de Asuntos Internos (MVD) es el personal que desempeña sus funciones en el servicio de milicia de uso general;
- Filas de justicia, milicia "de justicia" que comprende al personal de los departamentos y agancias de investigación del MVD;
- Filas de servicio interno, cuyo personal dependiente del MVD porta uniforme militar ruso, y que incluye funcionarios del Ministerio de Situaciones Extraordinarias y Defensa Civil, Servicio Penitenciario, Bomberos, Servicio de Inmigración, ciertas funciones administrativas relevantes, entre otros. En algunos casos, el personal considerado de "filas especiales" puede ser ascendido en la fila militar: por ejemplo, si el oficial de Milicia pasa a las Tropas Internas.

Más recientemente, los resultados de una encuesta levantada el 10 de noviembre de 2005, y publicados por el periódico *Izvestia*, muestran que 72% de los ciudadanos le tiene miedo a la milicia, porque piensa que realiza –a menudo– acciones ilegales contra la gente inocente. Otra encuesta del mismo año da cuenta de que 41% de la población rusa teme más a la milicia que al crimen organizado (56% tratándose de Moscú).

Cabe destacar que, como resabio del totalitarismo de la extinta Unión Soviética, actualmente la policía puede detener a cualquier sospechoso durante un periodo de 24 horas, prorrogable por otras tantas por la Prokuratura, organismo general encargado de la correcta aplicación de las leyes.

¿Policía de aproximación?

Un rasgo único del acercamiento de vigilancia de la Milicia es el sistema del *policía de proximidad.* Las ciudades, así como los establecimientos rurales son divididos en *uchastoks* (lo que se traduce como cuadrículas) con un miliciano especial, *uchastkovyi*, adjudicado a cada una de esas divisiones. El deber principal de este es mantener relaciones cercanas con los residentes de su cuadrícula y captar información entre ellos. En particular, debería conocer personalmente a cada cada expresidiario, drogodependiente, pandillero joven, etc. en la cuadrícula a su cargo, y visitarlos con regularidad. El uchastkovyi es también responsable de abordar ofensas menores o infracciones tales como violencia de familia, contaminación auditiva, erigiéndose también la principal, y realmente la verdadera, fuerza de milicia en áreas remotas y pequeños establecimientos donde no existen departamentos de policía permanentes. Los uchastkovyi militsioners poseen pequeñas oficinas separadas, dentro de sus cuartos donde habitan, y controlan la entrada de ciudadanos en días laborables definidos.

Este sistema presenta rasgos ligeramente similares al sistema estadounidense de sheriffs, pero muestra notables diferencias: el uchastkovyi no es la policía principal en una comunidad dada, ni la policía universal (no actúa como detective, ni cumple con las órdenes de aprehensión ni se encuentran preparados para operaciones especiales).

El sistema de uchastkovyis se remonta a tiempos imperiales cuando *uriadniks* conducían la vigilancia de nivel más bajo en áreas rurales. En la Unión Soviética, los uchastkovyis eran también responsables de tareas expresamente totalitarias, como el control social y la supervisión efectiva de antiguos presos políticos, que eran sujetos al registro diario en la oficina MVD local.

Otro rasgo único de la milicia es el uso de reclutas para la vigilancia urbana regular. En ese marco, se erigen en "unidades militsiya militarizadas", especialmente en grandes urbes (como Moscú o San Petersburgo), consistentes en soldados. Es decir, uniformados que realizan tareas de orden público simples como la patrulla y acordonamiento, sin posesión de arma de fuego alguna y, por lo general, acompañados por un militsioner profesional. Los militsioners militarizados residen en el cuartel y mantienen disciplina militar. La razón principal de la existencia de la policía de recluta es la severa carencia de personal en unidades regulares de la milicia. La *militsiya militarizada* no debe confundirse con las Tropas Internas, a la sazón, la fuerza militar parecida a una gendarmería dentro del Ministerios de Asuntos Internos.

Aunque las mujeres constituyan una proporción significativa del personal de la militsiya, no se les permiten ocupar puestos que conllevan riesgos (como agente de policía, guardia, fuerza de operaciones especiales), aunque sí están autorizadas a portar armas de fuego. Por el contrario, están extensamente representadas entre

investigadores, inspectores de delitos juveniles, áreas de apreciación de la información y puestos administrativos. Recientemente se verifican intentos limitados para designar a mujeres como oficiales de tráfico u *operativniks*.

El Ministerio de Asuntos Internos también incluye las siguientes agencias:

- Fuerzas militarizadas (Tropas Internas);
- Departamento de prisiones (por ejemplo, los famosos GULAG y sus entidades sucesoras), si no está combinada con otros ministerios o agencias;
- Servicio contra incendios (bomberos), si no está combinado con el Ministerio de Emergencias;
- Pasaportes y servicio de registro.

Además, la Federación Rusa cuenta con la Guardia de Frontera, entidad encargada de velar por la seguridad fronteriza de este país, que es el más grande del mundo, al que se suma el Servicio de Finanzas, encargado de investigar los delitos económicos y el lavado de dinero.

Servicio Federal de Seguridad (FSB)[1]

De conformidad con el procedimiento penal ruso, los oficiales del MVD, el Servicio Federal de Seguridad (FSB), o la Procuraduría pueden arrestar a un individuo ante la sospecha de haber cometido un delito. Los crímenes ordinarios, incluyendo asesinato, se encuentran bajo jurisdicción del MVD; la FSB y la Procuraduría están facultadas para ocuparse de delitos especiales, tales como terrorismo, traición a la patria, contrabando y hechos delictivos económicos de gran envergadura y alcances.

El FSB es, en tanto institución, la principal agencia de inteligencia rusa: policía judicial, como también secreta, con jurisdicción federal; cuenta además con el Grupo Alfa, cuerpo de élite altamente entrenado (similar al grupo OMON de la milicia), encargado de realizar los procedimientos policiales en actos terroristas o contra el crimen organizado, y preparado incluso para hacer frente a las amenazas nucleares. El FSB, heredero de la famosa KGB, constituye una de las entidades más prestigiosas del orbe.

En 2003, el entonces presidente Putin ordena que la Guardia de Frontera sea absorbida por el FSB, que se ve así fortalecido.

En tanto que la estructura de este responde al Decreto presidencial del 11 de julio de 2004, reformado el 2 de diciembre de 2005, se presenta así:[2]

- Servicio de contrainteligencia.
- Servicio para proteger el sistema constitucional y combatir el terrorismo.

---

[1] Ver http://www.russiansabroad.com/russian_history_388.html y también; http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/11/AR2006121101434_2.html

[2] Consultar http://www.globalsecurity.org/intell/world/russia/fsb.htm

- Servicio de protección de fronteras.
- Servicio de seguridad económica.
- Servicio de información y relaciones internacionales.
- Servicio de organización del personal.
- Servicio científico y tecnológico.
- Servicio de actividades de soporte.

En otro orden, todo acusado tiene el derecho de recurrir a un abogado inmediatamente después de la detención y, en la mayoría de los casos, la autoridad cuenta con el plazo de 72 horas, a partir de la detención, para presentar elementos que lo inculpen. En algunas circunstancias, el periodo de confinamiento sin carga puede ser extendido.

El sistema de justicia penal es ahora generalmente más protector de los derechos individuales que durante el periodo soviético, aunque el sonado caso *Mirzayanov* demostrara que sigue habiendo obstáculos. La pena de muerte es reservada a crímenes graves tales como asesinato y terrorismo, y no puede ser infligido a mujeres o menores de dieciocho años; en la última década y media se fue abandonando –en la praxis– la pena capital, de la mano de moratorias, pero *de jure* está vigente. Sin embargo, de acuerdo con encuestas confiables, hasta 70% de la población se pronuncia a favor de su reestablecimiento, más allá de la oposición del gobierno y los defensores de los derechos humanos.[3]

En 2009 se endurecieron las sanciones por abusos sexuales de menores de edad, derogándose los beneficios anticipados de libertad, y estableciéndose como mínimo diez años de prisión, hasta cadena perpetua en casos extremos. Del mismo modo, penas maduras se contemplan para los responsables de accidentes viales que se encuentren bajo el influjo del alcohol, que incluye también –en determinados casos graves– hasta cadena perpetua.

Por último, se encuentra en la Duma (parlamento) un proyecto de ley para facilitar el castigo por delitos o infracciones menores, tales como hurto, robos de poca monta, conducta impropia en lugares públicos sin graves consecuencias, en la búsqueda de medidas alternativas a la prisión y, de paso, descongestionar al sistema penitenciario caracterizado por la sobrepoblación y el hacinamiento de los reos.

La influencia del sistema de justicia penal anglosajón llegó para quedarse en Rusia, ya que en diciembre del año pasado finalizó la adopción del sistema de cortes por jurado, al extenderse a la totalidad del territorio nacional (la región del Cáucaso fue la última en aceptarlo). Hoy Rusia se encuentra en un proceso de transición, pudiéndose aplicar la célebre frase del escritor francés Honoré de Balzac: "Los gobiernos pasan, las sociedades mueren, la policía es eterna".

---

[3] Entrevista a Boris Martynov, profesor del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia, 28 de enero de 2010.

República Popular China[4]

Desde 1945 y hasta 1949 China sufrió un periodo signado por la guerra civil, de la que resulta vencedora la fracción comunista encabezada por Mao Tse Tung (hoy Mao Zedong), corolario de la cual nacería la República Popular China.

La Constitución de 1978 prevé la existencia de tres organismos judiciales que ejercen sus funciones en estrecha colaboración:

- *Seguridad Pública*: investiga delitos, busca a los autores de los mismos y vigila a los condenados que forman parte de la población penitenciaria.
- *Ministerio Público*: examina las pruebas y decide la procedencia de la acción penal, y
- *Tribunales*: juzgan a los presuntos delincuentes.

La organización policial china es militarizada, con una rígida organización jerárquica piramidal, en tanto que las funciones de seguridad pública se ejercen en tres planos:

- social: mantenimiento del orden;
- penitenciario: vigilar y reeducar a los reos, y
- penal: interrogatorios e investigación de delitos.

Existe una oficina de seguridad pública en cada nivel administrativo: municipio, distrito, región, ciudad, provincia y estado; sin embargo, todas las fuerzas policiales dependen del ministro de Seguridad Pública. Incluso en los barrios y en las plantas fabriles existen comités de seguridad que trabajan en colaboración con las comisarías de policía; sus miembros son elegidos anualmente y su función es estrictamente de prevención. A lo que se suma una milicia popular o gendarmería que está sometida al Partido Comunista Chino, antecedente de la actual Policía Armada del Pueblo (PAP o CAPF), especie de fuerza intermedia o de gendarmería, auxiliar de la policía civil y del Cuerpo de Bomberos de la República Popular China, y considerados como reservistas del Ejército Popular, en caso de una situación de emergencia o estallido de hostilidades.

En contraste con la policía de seguridad pública, los integrantes de la PAP, también conocidos como "policías armados", portan uniformes verde oliva en lugar de los uniformes azules de sus pares civiles. El 31 de julio de 2007 esta fuerza es rebautizada con el nombre de Guardia Interna, y su estado de fuerza se estima en alrededor de un millón y medio de efectivos, de los cuales 800,000 se desempeñan en unidades de seguridad interna. La Ley de la Policía Armada del Pueblo (PAP), aprobada en agosto de 2009, le confiere autoridad legal para responder a disturbios, atentados terroristas u otras emergencias. Estas unidades son, además, responsables de velar por la seguridad de los edificios gubernamentales, incluidos

[4] Consultar http://spanish.china.org.cn/xi-sifa/3.htm

la sede del Partido Comunista y las organizaciones estatales, embajadas y consulados extranjeros; brindar protección personal a altos funcionarios gubernamentales; proporcionar funciones de seguridad a las corporaciones públicas y velar por el orden en los grandes eventos públicos. Algunas unidades también llevan a cabo servicios de guardia en las cárceles civiles y proporcionan verdugos para la ejecución de la pena capital vigente en China continental.

La misión secundaria de la PAP es la defensa externa, ya que, en tiempos de guerra, las unidades de seguridad interna PAP, pueden servir de apoyo a la infantería ligera del Ejército Popular en misiones de defensa locales. Esto explica que la PAP tenga una estructura de mando dual, al responder tanto a la Comisión Militar Central (CMC) y al Consejo de Estado a través del Ministerio de Seguridad Pública, localizándose su sede en Beijing.

Sistema de Policía de Asuntos Penales

La policía de asuntos penales se denomina también policía penal por abreviatura, consituyendo una importante rama de la policía de los órganos de seguridad pública y formando parte de la policía popular.

Requisitos para ingresar como funcionario de investigación. El Artículo 26 de la Ley de la Policía Popular establece que el funcionario de investigación debe reunir los siguientes requisitos:

- Ciudadano de 18 años cumplidos o más;
- Apoyar la Constitución de la República Popular China;
- Tener buenas cualidades políticas y profesionales y buen comportamiento;
- Tener buena salud;
- Contar con un nivel de enseñanza media del segundo ciclo o superior, y
- Dedicarse por voluntad propia al trabajo de la policía popular.

Las personas, en cualquiera de los siguientes supuestos, no pueden ser miembros de la policía popular:

- El que haya recibido castigo penal por delito, y
- El que haya sido expulsado de puesto público.

Sistema de promoción de los miembros de la policía de asuntos penales. Los miembros de la policía de asuntos penales son promovidos según el sistema de rangos, que se dividen en cinco clases con 13 grados, a saber:

- Supervisor general y supervisor general adjunto;
- Supervisor: primero, segundo y tercer grado;
- Inspector: primero, segundo y tercer grado;
- Oficial: primero, segundo y tercer grado;
- Agente: primero y segundo grado.

Los ascensos los decide el Ministerio de Seguridad Pública, el cual concede rangos correspondientes según cargos establecidos y promueve al personal de grado en grado, según el plazo y las condiciones establecidos.

Sistema de trabajo de investigación

a) Sistema de aceptación y encausamiento de casos. Los órganos de seguridad pública deben aceptar de inmediato la entrega, la información, la acusación y la delación de delincuentes por parte de ciudadanos y la entrega voluntaria de sospechosos de delito, investigar lo ocurrido y tomar notas de las declaraciones; con respecto a los casos aceptados, deben investigarlos con prontitud, encausar a los que reúnan los requisitos, y si deciden encausar uno difícil, complicado o importante, deben hacer un plan de investigación y adoptar las medidas necesarias, según las circunstancias del caso.

b) Sistema de procedimiento de investigación. Cuando un caso penal ha sido encausado, el órgano de seguridad pública debe realizar investigación, buscar y allegar de forma total y objetiva las pruebas de la culpabilidad del sospechoso de haber cometido un delito, y examinarlas para la comprobación. Debe, por tanto, tomar toda clase de métodos y medidas para la investigación conforme a la necesidad, pero deberá obrar estrictamente de acuerdo con los requisitos y el procedimiento establecidos por ley.

c) Sistema de detención y arresto. El órgano de seguridad pública puede detener *a priori* a un criminal *in fraganti* o elemento sospechoso importante que tenga circunstancias previstas en la ley; si bien debe acatar la declaratoria de libertad bajo fianza para la espera del interrogatorio, debe ejercer la vigilancia del domicilio si hay pruebas que evidencian el hecho del delito perpetrado por un sospechoso, que probablemente pueda ser sentenciado a una condena superior a la pena temporal. Y, si estos métodos resultan insuficientes para prevenir que se produzca un peligro social y por ello es necesario arrestarlo, deberá pedir aprobación al órgano fiscalizador para el arresto.

d) Sistema de transferencia para la demanda. Cuando el órgano de seguridad pública finaliza la investigación de un caso, si el hecho del delito es claro, las pruebas son sólidas y suficientes, la naturaleza y el cargo del delito son considerados correctos, la tramitación legal es completa y es necesario exigir responsabilidad penal según la ley, deberá transferir el caso a la fiscalía popular del mismo nivel para su examen y decisión de presentar o no demanda.

e) Sistema de pruebas. El personal de investigación debe seguir rigurosamente el procedimiento legal en la recolección de toda clase de pruebas susceptibles de demostrar la culpa o inocencia, grave o leve, del sospechoso del delito. Están estrictamente prohibidos la tortura para la obtención de confesión y otros métodos ilegales tales como la amenaza, la inducción y el engaño para la recolección de

pruebas. En lo que respecta a la preparación de los policías, la Escuela de Formación para la Seguridad Pública se encuentra en Shangai y los cursos básicos tienen una duración mínima obligatoria de dos años.

En ambos casos, Federación Rusa y República Popular China, los cuerpos de seguridad pública constituyen una herencia o legado de décadas de gobiernos totalitarios: tratándose de Rusia, después de atravesar una compleja etapa a partir de la *Perestroika*, se vislumbra un servicio profesional de carrera y una ética del servicio a partir tanto de los métodos científicos y de información heredados, como del recambio generacional de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; por el contrario, en China, el Partido Comunista se mantiene en el poder y continúa utilizando a las policías como instrumento de control social y de represión de cualquier tipo de disidencia política.

CAPÍTULO IV

MODELOS POLICIALES LATINOAMERICANOS

En general, en América Latina *la organización de la policía es de carácter casi militar*; incluso, en muchos países, los directores o jefes de policía son militares en actividad o en situación de retiro. Esta particularidad, este sesgo castrense, hace que históricamente la policía latinoamericana, en general, haga hincapié en los aspectos represivos y se encuentre alejada de la sociedad de la que forma parte y se nutre.

Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar sobre el particular:

1) Argentina: el jefe de la policía federal y sus directores generales son oficiales superiores de las fuerzas armadas, tradición que se conserva desde 1885, año en que la jefatura de policía de ese país era ocupada por un coronel del ejército, hasta el advenimiento de la democracia en 1983.
2) Brasil: oficiales de alto rango del ejército detentan el mando de las policías estaduales militares.
3) Chile: la Dirección General de Carabineros era ejercida tradicionalmente por un general en activo, en tanto que la Dirección General de Investigaciones por un funcionario civil.
4) Colombia: la Policía Nacional era dirigida por un general del ejército.

Estructura y organización

Con excepción de los países federales (Argentina, Brasil y México) y algunos otros (Costa Rica y Venezuela), los servicios policiales latinoamericanos suelen ser instituciones centralizadas, lo que responde a la organización político-administrativa del país. La centralización se caracteriza por ser un servicio bien integrado y definido con respecto a otros organismos gubernamentales, y con amplia jurisdicción sobre el conjunto del territorio nacional; tales son los casos de Francia e Italia en Europa, y de la mayoría de los países latinoamericanos.

Por el contrario, la policía descentralizada se distingue por tener un ámbito jurisdiccional restringido y a menudo superpuesto, a causa de la multiplicidad de

servicios y criterios no necesariamente coincidentes en lo que atañe a su organización interna a las normas de selección y formación del personal y a sus funciones; pertenecen a esta categoría Canadá y Estados Unidos, y en América Latina los países antes citados con una estructura política federal.

Los factores que han justificado la adopción de uno u otro modelo son variados; los más frecuentes son el sistema político-administrativo del país, la tradición y vitalidad de la política local y la formación de estados fuertemente centralistas (Frühling, 2000: 211-213). Las ventajas del enfoque centralizador son la posibilidad de aplicar políticas policiales uniformes en todo el país, simplificar la organización y el funcionamiento del servicio, facilitar su gestión y control, y asegurar una mayor eficiencia en la lucha contra determinadas formas delictivas de alcance nacional y transacional. La principal crítica contra este modelo consiste en que con la centralización de los servicios policiales se corre el riesgo de crear un "Estado policial", sobre todo cuando la policía depende de las fuerzas armadas o del Ministerio de Defensa, o posee una estructura fuertemente militarizada.

La perspectiva descentralizadora presenta las ventajas de evitar el aislamiento social de la policía, facilitar un mejor conocimiento de las necesidades reales de la comunidad, con vistas a estar en condiciones de ofrecer respuestas adecuadas a sus problemas, revalorizar la acción de la policía, acrecentar la motivación de sus miembros, obtener la colaboración y el respeto de la colectividad y atenuar los inconvenientes de una gestión demasiado pesada y burocratizada. Entre las desventajas del modelo, pueden mencionarse la multiplicidad de cuerpos (muchos de ellos con un número restringido de miembros) independientes entre sí en un mismo territorio, la falta de coordinación entre ellos, la posible existencia de criterios diferentes en cuanto a la selección y formación de personal o a las políticas generales del conjunto y, sobre todo, en América Latina, la posible subordinación de la policía ante el caudillismo local.

En general, la estructura interna de los cuerpos de seguridad pública latinoamericanos consiste en una policía administrativa –preventiva, dividida en diversos servicios– y una policía judicial, que a veces depende orgánicamente del Poder Judicial (como es el caso de Costa Rica) o del Ministerio Público, sobre todo en aquellos países que han introducido recientemente el sistema procesal penal del tipo acusatorio.

Los modelos contemporáneos de organización policial suelen corresponder, en el Cono Sur, al patrón europeo –sobre todo alemán– y han sido fuertemente influidos por el modelo estadounidense en algunos países de América Central[1], mientras que Cuba y la Nicaragua sandinista modelaron sus fuerzas del orden sobre la base de los servicios soviéticos y cubanos, cuya misión fundamental era

[1] En Panamá, el primer director de policía fue un funcionario del FBI.

la seguridad del Estado. Aunque en un pasado reciente la policía dependía, en algunos países, de las fuerzas armadas o del Ministerio de Defensa (por ejemplo, Chile, Colombia, Honduras), actualmente suele estar adscrita a otros organismos del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior, Gobernación o Seguridad Pública).

La simplificación de los servicios policiales, sobre todo en los países relativamente pequeños y poco poblados, favorece una estructura organizativa y una coordinación institucional de mayor claridad; facilita la elaboración y aplicación de políticas coherentes y unificadas en el sector; evita duplicidades, antagonismos y rivalidades entre los cuerpos existentes, y permite una mayor eficiencia, en particular con respecto a los nuevos problemas sociales y las formas más recientes y preocupantes de delincuencia (narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, etc.).

En cuanto a la masa crítica humana, conviene reconocer que los criterios de selección de los aspirantes a la policía no son, en la región, especialmente exigentes. Así, por ejemplo, tanto en Brasil como en Colombia la policía procede de la clase pobre campesina; en aquella se recibe una instrucción de 4 a 6 meses.

Es indudable que el análisis de la policía es vital para entender los procesos de consolidación democrática, ya que la seguridad de la población y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de funcionarios públicos investidos de las facultades necesarias para dar cumplimiento efectivo a esas labores; para ello, el Estado detenta el monopolio de la fuerza, que administra a través de las instituciones policiales (Dammert, 2007). Tratándose de Latinoamérica, puede sostenerse que los servicios de policía no han contribuido adecuadamente al desarrollo social de esta región; antes bien, la policía se erige en una especie de fuerza paramilitar, esencialmente encargada de la represión, y caracterizada por el constante abuso de la autoridad y la sistemática violación de los derechos humanos.

Argentina (Córdoba y Pastor, 2003: 45-77)

La República Argentina es un Estado federal y los estados provinciales que la integran[2] gozan de autonomía política y jurídica y conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Federal, uno de los cuales es el de organizar su propia policía. Por ello, en Argentina existen tantas policías como provincias, más una policía federal. Además, cumplen funciones de policía las fuerzas de seguridad o intermedias de Gendarmería Nacional (en fronteras terrestres y en apoyo a la seguridad ciudadana), Prefectura Naval Argentina (en vías navegables y puertos) y la Policía Aeronáutica Nacional (en los aeropuertos). Actualmente, las

[2] 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires, que tiene *status* jurídico comparable al de una provincia (ciudad autónoma), desde la reforma constitucional de 1994 (Artículo 129 de la Constitución Nacional).

policías mantienen una organización militarizada, y sus cuadros, en general, pertenecen a las clases más desfavorecidas del país.

En el procedimiento penal, la policía cumple la función de fuerza auxiliar al servicio de los funcionarios jurisdiccionales y del ministerio fiscal, con algunas facultades de iniciativa propia para los casos de primera intervención y urgencia, supuestos en los cuales debe impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias de ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación. Uno de los problemas más relevantes de la actualización procesal de la policía reside en la determinación del valor de las pruebas obtenidas por ella, especialmente cuando se postula que han sido obtenidas con violación de garantías fundamentales.

La mayoría de las policías provinciales responde al modelo de la policía federal, por lo que conviene centrarse en la misma, cuyo origen se remonta a 1943, como sección interna de la policía de la capital para responder a la necesidad de ocuparse de los llamados delitos de jurisdicción federal, es decir, aquellos que por el territorio, la materia o la investidura de sus protagonistas, generaban la competencia de la justicia penal de la nación –federal–, aun cometidos en territorio de las provincias. Un año después, mediante Decreto-ley 32.265 esa sección dio su nombre a toda la policía nacional (cfr. Maier, 1996: 70)

El funcionamiento de la policía federal está reglamentado por su Ley Orgánica –Decreto-ley 333/58 y sus leyes modificatorias–, por la Ley para su Personal –Ley 21.965 y sus modificatorias–, y por el decreto reglamentario de esta última (Decreto 1866 de 1983). La policía federal argentina depende del Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio del ministro del Interior[3], y cumple funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y capital de la nación, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional[4]. El personal policial está dividido, básicamente, en dos grupos: a) los oficiales, y b) los suboficiales y agentes.[5] Estos dos grupos o escalafones son estancos[6] y están definidos y diferenciados ya desde el ingreso a la carrera policial, pues su formación se realiza en escuelas o institutos diferentes[7].

De acuerdo con la escala jerárquica, el personal policial se agrupa en las categorías de: a) personal superior; b) personal subalterno, y c) alumnos. El primer

---

3 Decreto-ley 333/58 (Ley Orgánica de la Policía Federal), ratificado por Ley 14.467, Artículo 2.

4 Decreto-ley 333/58, art. 1.

5 Ley 21.965 (Ley para el personal de la Policía Federal), Anexo I, Artículo 1º.

6 El Artículo 31 de la Ley 2965 establece que queda prohibido el cambio de categorías del personal subalterno a superior.

7 A excepción del ingreso de un suboficial superior al escalafón de oficiales por méritos especiales y al final de la carrera.

grupo está integrado por los oficiales superiores, los oficiales jefes y los oficiales subalternos; el segundo por los suboficiales superiores, los suboficiales subalternos y los agentes, y el tercero por los cadetes o aspirantes a policía en cualquiera de sus ramas.[8]

Las leyes respectivas regulan detalladamente todo lo relativo a la jerarquía, superioridad y precedencia[9]. La disciplina y la subordinación también están expresamente reguladas, así como el deber de obediencia al superior[10]. Recapitulando, cada provincia es autónoma para la organización de sus fuerzas policiales, las que dependen institucionalmente de los poderes ejecutivos provinciales y en la casi totalidad de los casos reúnen en un mismo cuerpo las funciones de seguridad y policía judicial, a excepción de la Provincia de Córdoba, que ha organizado un cuerpo especial de policía judicial[11].

En 1992, se dictó la Ley de Seguridad Interior, Ley 24.059 (BORA, 1992), que establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional policial tendente a garantizar la seguridad interior y, en virtud de la misma, se crea el Consejo de Seguridad Interior, cuyas funciones son las que siguen:

- La formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia, en aquellas formas que afectan de un modo cuantitativa o cualitativamente más grave a la comunidad.
- La elaboración de la doctrina y los planes para la coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales.
- El asesoramiento en cuanto al suministro de apoyo de personal y medios que dichas acciones y operaciones exigen.
- Requerir de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y de las fuerzas de seguridad y policiales, toda información e inteligencia necesaria, que deberá ser suministrada.
- Incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial.

---

8 Decreto-ley 333/58, art. 37; Ley 21.965, art. 25, y Anexo I, art. 1 y Decreto 1866/83, art. 93.

9 Decreto-ley 333/58, arts. 41 a 43; Ley 21.965, arts. 12 al 17.

10 Decreto 1866/83, arts. 6 y siguientes. El art. 6 establece: "La disciplina es la base de la Institución. La sujeción al régimen disciplinario se manifiesta por la subordinación, el respeto y la obediencia a las órdenes del superior, a la vez que por la voluntad de alcanzar el fin que esas órdenes se proponen. El deber de obediencia al superior en las órdenes del servicio se cumple en todo tiempo y lugar".

11 Cfr. Ley 7826 de la Prov. de Córdoba, Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, arts. 52 y ss. y Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba, arts. 321 a 327.

En cuanto a la formación policial se debe señalar que, en el caso de la policía federal, para ingresar a las escuelas de oficiales de policía es necesario haber terminado el bachillerato, tener una edad comprendida entre los 17 y 25 años, ser soltero y poseer ciertas condiciones físicas y psíquicas. La formación tiene una duración de tres años.

Para el ingreso al escalafón de suboficiales y agentes es necesario tener entre 19 y 25 años, haber aprobado todo el ciclo primario de estudios y tener condiciones psicofísicas mínimas. El periodo de instrucción es de aproximadamente seis meses y, en algunos periodos recientes, los cursos de preparación se han hecho cumpliendo ya funciones operativas. El principal centro de especialización de la policía federal es el Instituto Universitario, en el que se dictan siete licenciaturas de cuatro años de duración y tres carreras de perito.

Si se toma como modelo el caso de la policía federal argentina, su función principal, como autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, es la preventiva y disuasiva: asegurar el mantenimiento del orden y de la seguridad públicos, prevenir toda acción delictiva y defender contra las vías de hecho la vida, la libertad y la propiedad de las personas.[12]

En el proceso penal argentino la policía actúa como auxiliar de la jurisdicción, y las facultades de intervención e investigación que la ley le asigna, son llevadas a cabo bajo la dirección de las autoridades judiciales y de la Fiscalía. En este sentido, la policía es competente para recibir la denuncia, ante lo cual debe proceder a la investigación del hecho. Igualmente debe investigar, por iniciativa propia, pero también por orden de los funcionarios judiciales y de la Fiscalía, los delitos de acción pública. En síntesis, la policía, según la ley procesal penal nacional, se ocupa, en los supuestos señalados precedentemente, de la investigación preliminar de los delitos con el fin de individualizar a los autores y recoger todas las pruebas necesarias para fundamentar adecuadamente una acusación.

La actividad de la policía en la instrucción penal está resumida, en líneas generales, en el Artículo 183 del Código Procesal Penal de la Nación, a saber:

> investigar, por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por orden de autoridad competente, los delitos de acción pública, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación.

En la práctica de actos de investigación, generales u ordinarios, la policía cuenta con las atribuciones que se detallan a continuación:

- Asegurar la escena del hecho y la prueba allí existente, pudiendo, si fuere indispensable, ordenar, dando inmediato aviso al juez de instrucción competente,

[12] Cfr. art. 34 de la Ley Orgánica de la Policía Federal (Decreto-ley 333/58).

la clausura del local en el que se suponga, por vehementes indicios, que se ha cometido un delito;
- Llevar a cabo todas las medidas técnicas que, de no ser realizadas urgentemente, pondrían en peligro el éxito de la investigación (exámenes, fotografías, planos, inspecciones, etc.);
- Interrogar a los testigos;
- Usar de la fuerza pública en la medida de la necesidad.

A mediados de la década de 1990 Argentina asistió a un aumento de la preocupación pública sobre la denominada crisis de (in)seguridad, que tuvo como elemento central la baja eficacia y alta corrupción de las instituciones policiales. En este contexto, diversas provincias del país desarrollaron iniciativas de reforma de la institución policial (en especial, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza). Sin duda, la experiencia de la Provincia de Buenos Aires –por su magnitud y cobertura territorial–, constituye un ejemplo paradigmático del objetivo, resultados y problemáticas de estas iniciativas (Dammert y Bayley, 2005: 133-152).

Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires[13]

Coloquialmente denominada Policía Bonaerense, es el organismo estatal encargado de velar por la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires. Es una de las mayores fuerzas policiales de la Argentina, teniendo a su cargo una población aproximada de 14 millones de habitantes, cerca de 38% de la población total del país.

Actualmente, esta policía se encuentra dividida en cuatro fuerzas independientes y descentralizadas, que son instituciones civiles, armadas y jerarquizadas, a saber: las policías distritales, cuyas jefaturas dependen de cada distrito bonaerense, las comunales, las de investigación, que están vinculadas a la labor judicial y la Policía Buenos Aires 2, que es una fuerza policial encargada de forma exclusiva del patrullaje preventivo, disuasivo y efectivo solamente en el territorio del Conurbano (Gran Buenos Aires). Todas dependen del Ministerio de Seguridad provincial, con sede en la ciudad de La Plata, y tiene destacamentos y estaciones en todas las localidades del territorio provincial.[14] Se trata de una fuerza policial reconocida históricamente por los altos niveles de violencia rutinaria y la sistemática violación de los derechos humanos, perpetrada por ciertos "grupos operativos" en el interior de su estructura. No obstante, a fines de 1996 los graves hechos de violencia policial, incluyendo la detención y el procesamiento judicial de oficiales implicados en el

[13] Un análisis sobre la experiencia de reforma de la policía bonaerense puede verse en; Frühling: 2002: 29-30.

[14] Ver Policía de la Provincia de Buenos Aires en http://es.wikipedia.org/wiki/Polic%C3%ADa_de_la_Provincia_de_Buenos_Aires

ataque terrorista contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), generaron cambios en la jefatura policial.

La Ley de Emergencia Policial (Ley 11880) modificó la estructura de la institución e impuso que todos los integrantes de la fuerza serían puestos a prueba por el plazo de un año, durante el cual se analizaría su conducta y, en caso de comprobarse irregularidades, se los separaría de la institución mediante un despido deshonroso. De igual forma, se reformó la Ley de procedimiento criminal con el objetivo de mejorar el control de las actividades de la policía y modificar su relación con el Poder Judicial. Este inicio de reforma sufrió diversos contratiempos, especialmente por la constante negativa de los oficiales para aceptar los cambios propuestos. Esta situación se replicó el año 1997, cuando se promulgó el "Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires", cuya primera medida dispuso la intervención de la policía a efectos de su reorganización, y estableció un plazo de 90 días para dicha acción.

El interventor destituyó a toda la planta supervisora de la fuerza policial, desmanteló las líneas de mando y ordenó el retiro de más de 300 comisarios generales y comisarios mayores. De igual forma, se promulgó la Ley 12090 que creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, con funciones en la gestión de las áreas de seguridad, investigaciones policiales, justicia, sistema penitenciario y relaciones con la comunidad. Este proceso de reforma ha pasado por etapas diversas de avance y retroceso, marcadas principalmente por el interés y utilización política de la temática. A la fecha continúan las denuncias de corrupción y utilización excesiva de la fuerza.

Para el principal gestor de reforma, los asuntos críticos de la estructura policial eran:

- Un modelo de organización anacrónico, vertical y prusiano, elitista en el mando, fruto de la existencia de un doble escalafón de suboficiales, por un lado, y oficiales, por el otro, con escasas exigencias de admisión y capacitación respecto de los primeros, y conducción y mando tan sólo reservados para los segundos.
- Una institución que fue conformando una funcionalidad más afín a las necesidades políticas de los diferentes gobiernos que a los de la propia comunidad. La academia exclusivamente corporativa contribuyó a consolidar el modelo y alejarla de la comunidad. Además, la ausencia de una política en materia de recursos humanos la debilitó sin sentido, restó estímulo para el progreso y capacitación personal, y privó de todo vigor a la institución.
- Los abusos y delirios de poder, al igual que la corrupción y los fenómenos de *gatillos fáciles*, eran tolerados por el sistema, conformando una cultura policial disidente con las normas. A lo que se suma la ausencia de eficacia, no sólo en materia de prevención del delito, sino también en el ámbito de la investigación, muchas veces por ausencias manifiestas de recursos técnicos y humanos.
- El déficit severo del registro estadístico del delito y la falta de todo aprovecha-

miento de la información para el esclarecimiento del mismo, aunado a la ausencia de tecnología propia, sin pasar por alto que la inteligencia policial se hallaba más encaminada a indagaciones de naturaleza política.

- La ausencia de un consenso social, e incluso que fuera temida, se desconfiase de ella, o, en el mejor de los casos, se la tuviera como ineficiente.

La reforma trajo aparejado que el verticalismo fuera reemplazado por un proceso de descentralización pleno, que hizo ejes en los municipios y que permitió acercar el poder al territorio y a la gente. Los dos escalafones se convirtieron en uno solo, se suprimieron grados de más, se implementaron las exigencias de ingreso y se creó un nuevo escalafón de apoyo. Se implementó todo un plan de fortalecimiento institucional y se sextuplicó la capacidad de incorporación gracias a la descentralización de la academia y a la creación de nuevos centros en el Interior y en el Conurbano. Se abrieron las puertas de las academias policiales a las universidades, con quienes se efectuaron convenios para que el personal policial se forme en ellas, a la vez que la Ley de personal permitió la incorporación de grados intermedios de profesionales universitarios. Se informatizó la totalidad de las dependencias policiales y se creó un sistema estadístico informático que permite controlar el desempeño policial. Las comunicaciones policiales se superaron holgadamente con la aparición del Centro de Emergencias Policiales, más conocido como 911. Se logró un mejoramiento de la Policía Científica con la incorporación de tecnología de última generación, hasta en las investigaciones más sofisticadas. Se esclarecieron hechos delictivos sobre los cuales ya se había perdido toda esperanza. Se redujo el índice de los delitos más graves, que mayor conmoción social causaban y se premió a los policías que se destacaron por su valiosa labor. Se crearon cuerpos policiales y una nueva policía, incluyendo la Patrulla Rural.

Para atender la demanda de la realidad del Conurbano se creó la Policía Buenos Aires 2, fuerza moderna que se complementa con las demás, y opera en su territorio y con la Fuerza Federal. Se cumplió con una vieja aspiración, que fue la desafectación, por parte de las comisarías de la labor administrativa, confiada a los ámbitos de organización provincial y también a los tribunales de faltas de los municipios. También se incentivó al máximo la participación comunitaria, que fue y que es uno de los ejes fundamentales de la reforma.

Sin embargo, por más esfuerzos en modernizar la institución policial, con más tecnología, mejorar sustancialmente sus cuadros, escalafones, su política en materia de recursos humanos, hay algo que no se puede cambiar: la necesidad de *operar un cambio en la cultura institucional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*, que tiene que ver con las prácticas cotidianas que se vienen observando de distintos tipos de conductas, que implican una verdadera deformación del ejercicio funcional de los deberes y funciones. Muchas veces un abuso o conductas abusivas se transforman simplemente en normas o reglas finalmente aceptadas. De ahí el gran

reto de lograr, por parte de todo el personal policial, una plena convicción de que hay ciertos cambios que son fundamentales y que sólo ellos pueden producir. Para ello se lanzó el programa "Líderes para el Cambio de la Cultura Institucional", que permita seleccionar para los cargos críticos de mando a quienes puedan exhibir esta finalidad y el ejercicio de la crítica.

El otro eje es el propio concepto de seguridad, concebido como un estado de hecho, una situación de hecho que garantiza de alguna manera el goce de los bienes jurídicos. De ahí la convicción de que el concepto de seguridad deba ser francamente reconocido sobre la base de la inclusión a la hora de tomar decisiones y planificar políticas de Estado. Esto es, el fenómeno de la exclusión social como elemento básico a la hora de tener que arbitrar políticas en materia de seguridad. La exclusión y la marginalidad social son fenómenos que generan violencia generalizada, antítesis de la búsqueda de la paz social.[15]

En cuanto a las etapas y alcances de la reforma policial de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, cabe señalar:[16]

1) Primera etapa de la "Reforma Policial" (1998/1999), tras la intervención y disolución de la Policía Bonaerense (1977/1998), la cual consistió en una profunda reestructuración de la organización de la agencia policial, y cuyos ejes principales fueron:

a) La descentralización mediante la creación de 18 jefaturas departamentales de Seguridad;
b) La neta diferenciación entre la Policía de Seguridad y la de Investigaciones, y
c) La participación comunitaria con poderes de formulación de propuestas y control externo del funcionamiento policial.

La importancia de la descentralización respondió y responde a la idea de romper con una estructura macrocefálica, de verticalismo extremo y de conducción discrecional de un jefe con poderes omnímodos, que históricamente facilitó la conformación de "camarillas" o grupos de poder que garantizaban el caudillismo policial y la continuidad a partir de la digitación de su "descendencia".

Además, las policías más modernas del mundo se organizan hoy de un modo descentralizado, en razón de la mayor eficiencia en la acción como resultado de aproximar el mando al territorio y, también, recuperar o mantener el control político sobre la organización policial.

---

[15] Discurso del Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, León Carlos Arslanián, en http://www.mseg.gba.gov.ar/ForyCap/eventos/discurso%20ministro.html

[16] Fundamentos de la Ley 13482, en http://www.mseg.gba.gov.ar/MARCO%20NORMATIVO/ORGANIZACIONDEPOLICIAS/Fundamentos%20de%20la%20LEY%2013482.doc

2) Segunda fase de dicha reforma, a partir de tres grandes acciones:
a) La creación de la Policía Comunal de Seguridad;
b) La Policía Buenos Aires 2, concebida como fuerza de seguridad de respuesta rápida, apta para la actuación de comando conjunto o unificado en el Gran Buenos Aires;[17]
c) Un reordenamiento de los recursos humanos policiales, cuyos aspectos más salientes constituyen la reunificación escalafonaria entre suboficiales y oficiales, la refundición de los diecisiete grados preexistentes en tan sólo nueve, la incorporación del criterio de banda salarial en el que se premia el mérito y la incorporación de civiles –con capacidades suficientes– en los grados, la modificación de la edad jubilatoria y la conversión progresiva de la multitud de suplementos vigentes (virtuales pagos en negro) en remuneración salarial lisa y llanamente, y por tanto contributiva a favor de la caja previsional. De estas tres acciones, las dos primeras avanzan en la descentralización, en particular la creación de la Policía Comunal, concebida en esta fase como cuerpo policial con una doble dependencia: funcional, con el intendente, y orgánica con el ministro de Seguridad. La acción involucra tan solo a la Policía de Seguridad.

Por encontrarse afianzado y experimentado dicho esquema, se avanzó a la segunda fase, lo que supuso acentuar dicho proceso y utilizar como nuevo eje a los municipios. A ello respondió la sanción de la Ley 13210, que estatuyó la Policía Comunal para aquellos municipios del interior de la provincia, con una población

[17] El primero y segundo cordón del conurbano bonaerense, con sus 24 partidos, representan la zona más crítica de la Provincia de Buenos Aires en materia de seguridad. Acumulan 62.84% de la población total de la Provincia, en un área que representa tan sólo 1.18% de su superficie. Por ser el primer cordón una zona contigua a la ciudad autónoma de Buenos Aires, muchas de las bandas que delinquen allí tienen su asiento en el conurbano, donde reducen los bienes provenientes del delito, sus miembros se refugian, esconden sus armas, vehículos y utilizan viviendas para mantener cautivas a víctimas provenientes de secuestro.Lejos de constituir compartimentos estancos, el conurbano bonaerense y la ciudad autónoma de Buenos Aires conforman una unidad que demuestra la conveniencia de una planificación estratégica de conjunto y el acopio de información en modo centralizado. Tal diagnóstico, en unión con el proceso de reestructuración, reordenamiento y depuración de las policías de la provincia de Buenos Aires, demanda la creación de una fuerza de seguridad absolutamente nueva, apta para su articulación con la policía federal y, en particular, con las fuerzas de seguridad, a la vez que con las policías departamentales con actuación en el primer cordón. Ver Felipe Carlos Solá, en http://www.mseg.gba.gov.ar/MARCO%20NORMATIVO/ORGANIZACIONDEPOLICIAS/Fundamentos%20de%20creaci%C3%B3n%20Polic%C3%ADa%20Buenos%20Aires%202la%20LEY%2013202.doc

inferior a los 70 000 habitantes, con dependencia funcional del intendente. Si bien se acotó a dicho ámbito la configuración de ese nuevo modelo, en razón de su menor complejidad, lo que permitió entre otras cosas conceder el mando de la fuerza policial al intendente, en los términos que la propia Ley 13210 decide, ello no fue óbice para que se avanzara en la descentralización, aunque en modo políticamente más limitado, en el resto de los municipios.

La descentralización administrativa, de esta segunda fase, es consecuencia de la descentralización política o gubernativa; a ella atiende el modelo de Policía Comunal incluida en este proyecto unificador.

A través de la Resolución del ministro de Seguridad 1625/04 se estableció para el resto de los municipios un criterio de desconcentración administrativa, según el cual en cada uno de ellos se genera la denominada Policía de Seguridad de Distrito, con su propia jefatura –orgánica y funcionalmente dependiente del Ministerio de Seguridad a través de las jefaturas departamentales–, aunque con cierta autonomía para la decisión de cuestiones relativas a su funcionamiento y afectación de recursos.

Lo que distingue a la policía de distrito de la policía comunal es la relación de subordinación, en la primera, tanto en lo orgánico como en lo funcional dependiente del Ministerio de Seguridad, mientras que en la segunda depende del Ministerio en lo orgánico y del intendente en lo funcional.

Entre las distintas ventajas, cabe señalar que la institución de la jefatura por municipio permite acercar el poder de decisión y mando policial al territorio comunal, achicándose así la unidad de análisis, lo que faculta una mejor observación y un mayor control sobre el desempeño policial en dicha unidad. Por lo demás, afirma la idea de responsabilidad e iniciativa, mando directo sobre las comisarías y conducción operativa más eficaz.

3) Tercera etapa de profundización de la reforma: aparecen cinco grandes áreas en las que puede sistematizarse a las policías de la provincia de Buenos Aires: 1. Área de las Policías de Seguridad; 2. Área de las Policías de Investigaciones; 3. Área de la Policía de Información; 4. Área de la Policía de Comunicaciones, y 5. Área de Formación y Capacitación Policial.

Finalmente, se hace hincapié en la deontología policial, que queda consagrada en el marco normativo vigente, que a la letra reza:[18]

> Artículo 13. El personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en el desempeño de sus funciones deberá adecuar su conducta a los siguientes principios básicos de actuación policial:

[18] Buenos Aires - Unificación de la Organización Policial en la Provincia. Ley 13.482, Publicada en el Boletín Oficial, La Plata, 28 de junio de 2006. En http://www.ligadelconsorcista.org/node/640

a) Desplegar todo su esfuerzo con el fin principal de prevenir el delito y proteger a la comunidad actuando acorde al grado de responsabilidad y ética profesional que su función exige para preservar la situación de seguridad pública y las garantías constitucionales de los requeridos por su intervención.
b) Observar en su desempeño responsabilidad, respeto a la comunidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la Ley, protegiendo con su actuación los derechos fundamentales de las personas, en particular los derechos y garantías establecidos en las Constituciones Nacional y Provinciales y en las Declaraciones, Convenciones, Tratados y Pactos complementarios.
c) No infligir, instigar o tolerar ningún acto de torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o cualquier tipo de circunstancia especial o situación de emergencia pública para justificar la comisión de delitos contra la vida, la libertad o la integridad personal. Toda intervención en los derechos de los requeridos por su accionar debe ser moderada, gradual y necesaria para evitar un mal mayor a bienes o derechos propios o de terceros, o para reestablecer la situación de seguridad pública.
d) Asegurar la plena protección de la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su custodia. Facilitar y tomar todas las medidas que sean necesarias para la revisión médica de los mismos únicamente con fines de análisis o curativos.
e) No cometer, instigar o tolerar ningún acto de corrupción que son aquellos que sin llegar a constituir delito, consistan en abuso de autoridad o exceso en el desempeño de funciones policiales otorgadas para el cumplimiento de la Ley, la defensa de la vida, la libertad y seguridad de las personas, sea que tales actos persigan o no fines lucrativos, o consistan en brutalidad o fuerza innecesaria.
f) Ejercer la fuerza física o coacción directa en función del resguardo de la seguridad pública solamente para hacer cesar una situación en que, pese a la advertencia u otros medios de persuasión empleados por el funcionario policial, se persista en el incumplimiento de la Ley o en la inconducta grave y utilizar la fuerza en la medida estrictamente necesaria, adecuada a la resistencia del infractor y siempre que no le infligiera un daño excesivamente superior al que se quiere hacer cesar.
g) Cuando el empleo de la fuerza y de armas de fuego sean inevitables, identificarse como funcionarios policiales y dar una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza o armas de fuego, con tiempo suficiente como para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia pusiera indebidamente en peligro al funcionario policial, se creara un riesgo cierto para la

vida de otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

h) Mantener en reserva las cuestiones de carácter confidencial, particularmente las referidas al honor, la vida y los intereses privados de las personas, de que tengan conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

i) Recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa propia o de terceros y/o situaciones de estado de necesidad en las que exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese peligro, debiendo obrarse de modo de reducir al mínimo los daños a terceros ajenos a la situación. Cuando exista riesgo de afectar la vida humana o su integridad, el policía debe anteponer la preservación de ese bien jurídico al éxito de la actuación o la preservación del bien jurídico propiedad.

En síntesis, la complejidad del proceso de reforma policial del mayor estado de fuerza pública de Argentina arroja resultados contradictorios, pero, como quiera que sea, los proyectos de transformación de la institución policial bonaerense y su ejecución constituyen esfuerzos gubernamentales insoslayables: sirva este proceso de ejemplo de la complejidad de la institución policial y los retos aparejados en el marco de la democracia y el Estado de Derecho.

Brasil (Choukr y Bacilla, 2003: 117-158)

La estructura federal brasileña determina que cada estado organice sus propias instituciones, que funcionan de manera similar pero no idéntica, y en esto la policía no es la excepción. Durante el periodo de gobierno militar (1964-1985), todas las policías funcionaban igual porque dependían del ejército; pero con la Constitución Política de 1998 cada estado define sus estructuras y reglamentos, aunque con semejanzas; de hecho, es casi la misma organización la que se replica en cada estado: existe la Secretaría de Seguridad Pública, que no tiene competencias en cuanto al control interno de las policías, pero tiene "Corregedoría" y "Ouvidoría", órganos que vigilan el comportamiento tanto de la Policía Militar (encargada del control del delito), como de la Policía Civil (investigadora) y la técnica (cuerpo científico o de peritos que realizan la labor de recolección de pruebas que puede funcionar de manera independiente o formar parte de la Policía Civil), pero sin potestad de sanción, pues se trata de un organismo externo. (Arias y Zúñiga, 2008: 33)

El artículo 144 de la Constitución brasileña reconoce que la seguridad pública es un deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos y ejercida para la pre-

servación del orden público y de los derechos de las personas y de su patrimonio a través de los siguientes órganos policales:[19]

- Policía Militar: perteneciente a cada estado (en Rio Grande do Sul recibe el nombre de Brigada Militar), es responsable de la vigilancia de las calles y operaciones para mantener el orden público; como fuerza auxiliares y de reserva del ejército se encuentran subordinados, junto con las policías civiles, a los gobernadores de los estados, del Distrito Federal y de los territorios.
- Policía Civil: perteneciente a cada estado, es manejada por delegados, cuya unidad se llama *delegacia*; tiene la tarea de actuar de policía judicial, lo que significa brindar auxilio al Poder Judicial en la aplicación de la ley, en crímenes de jurisdicción de la Justicia Estadual, siendo responsable de las investigaciones de algunos delitos (excepcionalmente podrá encargarse de infracciones penales de jurisdicción federal, en caso que no exista una dependencia de Policía Federal en la zona), además de cumplir acciones de inteligencia policial.
- Policía Federal: dependiente del Ministerio de Justicia, es responsable de actuar en crímenes juzgados por la justicia federal, donde también ejerce la función de policía judicial. Incluye a la Policía Marítima, responsable del control en las fronteras, aduanas y emisión de pasaportes. La policía federal también se encarga de investigar al crimen organizado, contrabando de drogas, lavado de dinero, contrabando de personas, fraudes electrónicos y terrorismo.
- Policía Rodoviária Federal: se concibe como un órgano permanente, estructurado en carrera, y destinado por ley al patrullaje ostensivo de las carreteras federales, así como del control del transporte en las principales entradas y salidas del país.
- Policía Ferroviaria Federal: órgano permanente, estructurado en carrera, y destinado, de conformidad con la ley, al patrullaje ostensivo de los ferrocarriles federales.
- Los municipios podrán constituir guardias municipales, destinadas a la protección de sus bienes, servicios e instalaciones, conforme lo dispuesto por ley.

Cada una de estas organizaciones policiales cuenta con sus respectivas leyes orgánicas y son administradas por incontables actos emanados de las respectivas secretarías de Seguridad Pública (en el caso de las policías estaduales civiles o militares) y por el Ministerio de Justicia, por medio del Departamento de la Policía Federal, tratándose de la policía federal.

Organización de la policía

Para entender la estructura policial brasileña es necesario partir de la forma de Estado, determinada por la Constitución de la República, que prevee un estado fede-

[19] Ver http://www.ipax.gob.mx/historiapol.html

rado, y que reconoce el papel del municipio em la estructura. Además del criterio basado en los tres órdenes de gobierno, que contempla tres tipos de policía, existe una división entre la actividad polical de investigación, confiada a la policía civil y la actividad policial ostensiva, de atribución de la policía militar en el ámbito de los Estados, así como una suerte de especialización, tratándose de las policías federales contempladas en la Ley Suprema.

De esta forma se puede presentar el siguiente escenario para la distribución de las estructuras y actividades policiales:

- En cuanto a la forma de Estado
  - policía federal
  - policías estaduales
  - guardias municipales
- En cuanto a la estructura organizativa
  - civil
  - militar
- En cuanto a las actividades policiales
  - investigadora, realizada por la policía civil y por la policía militarización
  - de policiamiento ostensivo, realizada por la policía militar estadual y por las policías federales especiales.

La Policía Federal es instituida por ley como órgano permanente, estructurado en carrera y destinado a:[20]

- La persecución penal en caso de alteración del orden político y social o en detrimento de los bienes, servicios e intereses de la Unión y de sus entidades autárquicas o empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional o exija la represión uniforme, según lo dispuesto en la ley.
- Prevenir y reprimir el tráfico de estupefacientes o drogas afines, el contrabando, sin prejuicio de la acción hacendaria o de otros órganos públicos en sus respectivas áreas de competencia.
- Ejercer funciones de policía marítima, aérea y de fronteras.
- Ejercer, con exclusividad, las funciones de policía judicial de la Unión.

En el ámbito federal, el jefe de la institución, denominado superintendente de la Policía Federal, que ejerce el mando sobre el llamado Departamento de Policía Federal (DPF) se encuentra subordinado al Ministro de Justicia que, a su vez, responde al presidente de la República. Por lo tanto, se trata de un cargo de confianza, de libre designación y remoción, que tampoco cuenta con control externo –técnico o político– en su nominación. Al superintendente está ligada toda la estrutura del DPF, el cual dispone de 27 superintendencias regionales, 54

[20] Ver http://pdba.georgetown.edu/comp/seguridad/policia/mision.html

delegaciones de Policía Federal, 12 puestos avanzados, dos bases fluviales y dos bases terrestres.

Los policías federales son seleccionados a partir de concursos públicos nacionales y a través de varias etapas de prueba, que incluyen: capacidad médica, física, psíquica y de conocimientos. Para las denominadas "carreras básicas", que son de escribiente y agente, se exige que el candidato esté, por lo menos, realizando un curso superior. El perito debe estar habilitado en un curso universitario que posibilite el ejercicio de policía científica, y su formación básica se lleva a cabo en la academia de policía.

Para convertirse en delegado de la Policía Federal es preciso que el candidato tenga titulación universitaria en el área del derecho, y después de aprobar un concurso público nacional que indaga sobre materias jurídicas[21], supere también el curso de formación de la Academia Nacional de Polícia situada en Brasilia / Distrito Federal.

La Academia Nacional de Policía es la escuela responsable de la formación de todo policía federal. En general, los cursos tienen una duración de cuatro meses intensivos en turnos de mañana, tarde y noche, con descanso los domingos. Cabe destacar el elevado grado de dificultad de los exámenes, ya que las disciplinas son eliminatorias. Las materias básicas son las siguientes: adiestramiento físico, armamento y tiro, inteligencia policial, policía hacendaria, policía judicial, policía marítima, aérea y de fronteras, policía política y social, investigación policial, planeamiento operacional, gerenciamento y manejo de crisis, técnicas de interrogatorios, procedimentos administrativos y régimen jurídico. A los que se suman los siguientes ítems: lealtad, firmeza de actitudes, sentido de la responsabilidad, dedicación y entusiasmo, iniciativa, tenacidado, comportamento social, presentación e higiene personal, disciplina, puntualidad, camaradería.

De la misma manera, en el ámbito estadual, la policía civil y la militar están subordinadas a la denominada Secretaría de Seguridad Pública, subordinada al gobernador del Estado. El jefe de la Policía Civil, denominado "delegado general de Policía", es designado por el Poder Ejecutivo.

La carrera jerarquizada se inicia a partir de un concurso público, debiendo –el candidato– superar un proceso selectivo, que viene dado por el curso en la Academia de Policía de su Estado.

Igualmente, el comandante general de la Policía Militar, órgano máximo de la estructura militar en el ámbito estadual, es designado directamente por el Poder Ejecutivo.

El ingreso a la carrera policial militar también se da por medio de concurso público mediante exámenes psicológico, médico, de capacidad física y con consi-

[21] Derecho penal, constitucional, procesal civil y penal, administrativo, tributario, principalmente, conforme Edital n. 001/93 de la Academia Nacional de Polícia.

derable rigor, a la luz de la cantidad de candidatos que suelen superar, con creces, el número de plazas vacantes. Una vez superadas las pruebas los aspirantes deben pasar cursos de adaptación, a saber:[22]

- Para sargentos, cabos y soldados especialistas del cuerpo combatiente, el curso suele ser de seis meses y con un grado curricular de 1 200 horas/aula, con las siguientes disciplinas: fundamentos de la actividad; sociología del crimen y de la violencia; sistema de seguridad en Brasil; policía comunitaria; abordaje sociopsicológico de la violencia; calidad en el servicio; deontología policial militar; armamento y tiro; defensa personal; medicina legal y criminalística aplicada; primeros auxilios; introducción al estudio del derecho; derecho civil; derecho constitucional; derecho penal; derecho penal militar; derecho procesal penal y penal militar; derecho ambiental; derechos humanos y ciudadanía; derecho administrativo y legislación especial, educación física, salud mental, proceso decisorio ante situaciones, relaciones interpersonales, administración de crisis, lengua portuguesa, informática, telecomunicaciones, técnicas de información e inteligencia poicial militar, orden cerrado, historia de la policía militar; legislación policial militar; prevención y combate de incendios; defensa civil; policiamiento ostensivo general; policiamiento de guardia y escoltas; policiamiento de tránsito; técnicas de abordaje; tácticas policiales militares y operaciones policiales especiales.

Idéntica situación guardan las Guardias Municipales, cuyo comandante es designado por el prefecto, con una estructura sensiblemente jerarquizada y basada em moldes militares, como el caso de la ciudad de São Paulo.[23]

En términos generales, se puede afirmar que en el caso brasileño:

- Existe una directa e histórica vinculación de las policías como apéndices del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno;
- Se verifica la libre designación de los jefes de esos aparatos, al margen de cualquier forma de control técnico o político;
- Predominan los valores militares sobre los civiles en el espíritu corporativo;
- Predomina, al mismo tiempo, un control judicial de carácter civil sobre las corporaciones.

Recapitulando, en Brasil las policías militares son fuerzas de seguridad pública que tienen por función primordial el servicio de policía ostensiva y la preservación del orden público en el ámbito de los Estados (y Distrito Federal). Las mismas están subordinadas a los gobernadores y son, para fines de organización, fuerzas

---

[22] De acuerdo con Portaria do Comando Geral da Polícia Militar n. 397/ de 7 de junio de 2002.

[23] Ver organigrama de la Guardia Civil Metropolitana de São Paulo (GCM) en http://www.prodam.sp.gov.br/gcm/forg.htm

auxiliares y de reserva del ejército brasileño, e integran el sistema de seguridad pública y defensa social de Brasil. Ahora bien, con el fin del gobierno militar, a mediados de la década de 1980, las policías militares hicieron un esfuezo por rescatar sus propias identidades, fuertemente marcadas por la imagen de la represión de los dos largos periodos de regímenes dictatoriales (de 1930 a 1945, y de 1964 a 1985). Se pasó a invertir en una reaproximación con la sociedad, intentándose recuperar antiguas modalidades del servicio de policía, y desarrollar otras nuevas.

El modelo policial brasileño es muy similar al molde mexicano, aunque con una mayor tendencia castrense; desde hace poco más de dos décadas, las instituciones policiales buscan ganarse la confianza ciudadana y contribuir, con su función, a la consolidación de la democracia.

Centroamérica

Con la firma y ejecución de los tratados de paz que pusieron fin a décadas de conflictos armados internos, los países de América Central apostaron por el sistema democrático de gobierno y la vigencia del Estado de Derecho, lo que trajo aparejado el necesario proceso de modernización de la institución policial a partir de sendos procesos de reforma.

Reforma policial centroamericana de primera generación

Tal como lo destaca un estudio independiente:

> Las reformas policiales en Centroamérica surgen después de brutales guerras civiles, durante las cuales las fuerzas militares y policiales asesinaron a más de 300,000 civiles. En este contexto, se hizo evidente que las antiguas fuerzas militares y policiales no eran las adecuadas, tanto en lo operativo como en lo político, para convertirse en la fuerza policial de los tiempos de paz y apoyar la democratización de la post-guerra. Junto a los militares, la policía participó directamente en los conflictos, a través del espionaje político, detenciones ilegales, tortura, escuadrones de la muerte y purgas étnicas. La policía, además fue un garante de la impunidad, fracasando al investigar y hacer responsables a las fuerzas militares y paramilitares de las atroces violaciones a los derechos humanos. Esta historia hace que la reforma policial sea una condición necesaria para la construcción de una paz duradera […] En los últimos ocho años, se han conducido reformas policiales mayores en Centroamérica. Las metas centrales de tales reformas, son las de separar la fuerza policial de la militar, el establecimiento de un control civil sobre las fuerzas de seguridad y la desmilitarización de la seguridad interrna. Al mismo tiempo las reformas buscan poner fin a la impunidad, a través de la creación de fuerzas policiales responsables, no partidistas y con respeto

hacia los derechos humanos. Tales reformas holísticas abordan el reclutamiento, capacitación y sistemas disciplinarios policiales, así como también el desarrollo de liderazgo, operaciones, provisión de recursos, sistemas de gerencia y administración, sistemas de información, desarrollo de habilidades técnicas, manejo de presupuestos y de recursos (Neild, 2002: 1).

En ese contexto histórico de conflictos armados internos y represión del aparato de seguridad-inteligencia se inserta la primera generación de reformas policiales en la región, las que, a una década de distancia, lejos están de responder a las expectativas sociales generadas:

> […] no ha habido escasez de esfuerzos contra el delito, pero simplemente, no han logrado los resultados deseados. Adicionalmente, algunas de las soluciones ofrecidas, significan al menos, una amenaza tan grande como el problema mismo. Algunas partes de Centroamérica se encuentran muy cerca de sacrificar el triunfo sobre la democracia, que fue tan difícil de obtener, a cambio de un poco de seguridad […] (ONU, 2007: 23)

Las policías de la región se caracterizan por marcados desequilibrios, en primer lugar, en su estado de fuerza.

País	Policía por cada 100,000 habitantes
Honduras	104
Guatemala	119
Nicaragua	163
Japón	182
Colombia	215
Sudáfrica	224
Estados Unidos	326
El Salvador	362
Costa Rica	465
Panamá	500

Fuente: Informe de Naciones Unidas 2007, *op. cit.*, página 34.

Mientras El Salvador, Costa Rica y Panamá presentan una tasa policial envidiable (por encima incluso de países de gran tradición policial como Estados Unidos, Sudáfrica, Colombia y Japón), Nicaragua, Guatemala y Honduras se caracterizan por el insuficiente número de efectivos encuadrados para atender a una población de poco más de 5 millones, casi 13 millones y más de 7 millones de habitantes, respectivamente. (FLACSO, 2007: 17, 85 y 111). Sin embargo, los desequilibrios

entre las diferentes instituciones policiales va más allá de los factores cuantitativos (relativamente fáciles de mensurar), puesto que se corresponden con la eficacia en sus actuaciones, con la sujeción a códigos de conducta, con el liderazgo, la carrera policial, el régimen disciplinario, la transparencia y rendición de cuentas y, en definitiva, con la confianza/desconfianza ciudadana en sus policías.

Como quiera que sea, en sus inicios se asumió el costo político: "En el corto plazo, se comprobó que era más fácil fundar una nueva fuerza policial con legitimidad política, que con credibilidad operacional" (Neild, 2002: 1). Apostándose, siguiendo a la misma autora, por un horizonte temporal de mediano y largo aliento: en los arreglos de transición en Centroamérica, las reformas policiales se diseñaron para corregir los problemas policiales del pasado: partidismo, militarización e impunidad. Los procesos, si bien similares entre sí, tienen sus propias características distintivas. La creación de la Policía Nacional Civil (PNC) en El Salvador, fue un punto de atención central en los acuerdos de paz y está contenida y descrita con gran detalle en los anexos técnicos de los acuerdos. En contraste, la PNC de Guatemala, fue apenas esbozada en los acuerdos de paz y fue pobremente implementada. Honduras nunca tuvo un conflicto interno mayor, pero sufrió los efectos extensivos del rebalse de los conflictos de sus vecinos. (*idem*)

Balance de las reformas policiales

A excepción de los casos de Costa Rica y Panamá, que carecen de Fuerzas Armadas, el resto de los países de la región, persigue –de la mano de las reformas policiales– una clara distinción y separación entre las instituciones castrenses y las policiales, en la búsqueda de la integración de policías civiles diferentes a las del pasado histórico y en contacto permanente con la población.

La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, fue creada a partir de los acuerdos de paz de 1992 con el objeto de cambiar la estructura que hasta ese momento había tenido la policía, politizada y excesivamente militarizada, alejada de la ciudadanía y cercana a grupos de interés. El entrenamiento policial y su conformación fueron llevados a cabo en colaboración con la ONU y el Internacional Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) hasta 2002. La reforma policial salvadoreña es una de las más conocidas y, generalmente, considerada como exitosa. Su estructura peculiar es, a su vez, su mayor fortaleza, al integrarse por civiles (60%) y ex combatientes de ambos bandos (20% de la antigua policía y 20% por miembros del FMLN). El diseño institucional de la nueva policía también fue altamente descentralizado en la búsqueda de edificar controles y balances, así como monitoreo externo. (FLACSO, 2007: 68)

De este modo, la academia de policía, responsable del reclutamiento así como del entrenamiento, fue separada de la PNC y reporta de manera independiente a

autoridades gubernamentales y no al director general de la PNC. Además, se crea el cargo de inspector general (IG), bajo el mando directo del Vice-Ministerio de Seguridad Pública, independiente del jefe de la policía, y con la tarea de supervisar el sistema disciplinario interno. (Neild, 2002: 2)

La seguridad pública en El Salvador constituye un tema relevante en la agenda política, pero también en la opinión pública, que ve amenazada su seguridad diariamente por el aumento de la delincuencia y la violencia. No obstante que más de 10% del producto interno bruto de la nación es empleado en políticas contra la criminalidad, la desconfianza de las instituciones creadas en el contexto de los Acuerdos de Paz para la seguridad de los ciudadanos (PNC y Procuraduría de los Derechos Humanos) ha aumentado. De manera tal que, al considerarse que el sistema de seguridad y justicia no funciona eficientemente, la seguridad privada se ha convertido en una alternativa y actor importante del sector: hacia fines de la década de 1990 existían 191 empresas de seguridad privada con cerca de 17 000 funcionarios, que en la mayoría de los casos no cumplía con los requisitos de formación ni apego a la Ley de Servicios de Seguridad Privada vigente […] La PNC no está exenta de polémica y críticas, entre las que destacan la falta de eficacia y transparencia y deficiencias de planeación estructural (FLACSO, 2007: 64).

Es evidente que la reforma policial en El Salvador es la que ha ido más lejos, de las tres examinadas aquí. Es el único país donde el gobierno ha articulado una política de seguridad pública y está realizando un esfuerzo serio por abordar la debilidad gerencial y operacional de la PNC. A pesar de la resistencia interna de la policía a los cambios en las prácticas operacionales y a los nuevos sistemas de información y de manejo, las reformas parecieran ir en marcha de manera seria. Sin embargo, hay un motivo de preocupación en cuanto a que la profesionalización y reestructuración de la policía produzca, entre otros resultados, un incremento en el poder y control del director general de la PNC. Esto se obtendría al costo de reducir la supervisión y la transparencia. Estas preocupaciones se incrementan por el deslucido récord sobre temas de disciplina policial, a pesar del involucramiento policial en serios crímenes. Queda por ver si la depuración en el interior de la fuerza policial […] corregirá los persistentes problemas de la PNC, aún débil en su mecanismo disciplinario (Neild, 2002: 33).

Si bien Guatemala comienza el proceso de reforma policial a partir del Programa ICITAP de Estados Unidos, posteriormente, durante la gestión a cargo de Álvaro Arzú (1996-2000), se formula el "Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática", para dar lugar a la Ley de Policía Nacional Civil (PNC), promulgada en 1997 y aún vigente, y la formación es asumida por la Unión Europea y desarrollada por el "Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad", a través de la Guardia Civil Española (FLACSO, 2007: 30). Difícilmente se puede pretender crear y desarrollar una policía civil a partir

del molde de una policía militarizada, fuerza de seguridad o fuerza intermedia, naturaleza de la Benemérita.

Con el paso del tiempo, se comprobó que parte del personal policial reincidió en conductas de corrupción y violaciones a los derechos humanos. Durante el segundo periodo (2000-2004), la situación de la PNC comenzó a deteriorarse, en coincidencia con el inicio de la actual crisis de seguridad pública. Entre algunos factores destacan: la ausencia de inteligencia civil, la inexistencia de una política de seguridad pública definida y coherente, la carencia de cambios para fortalecer la PNC, el Ministerio Público y el Organismo Judicial, y la falta de una política preventiva del delito (*ibidem*: 40).

Otra fuente destaca vicios de origen, que explican el ulterior desarrollo policial:

> En las negociaciones de los acuerdos de paz en Guatemala, los temas policiales serían abordados por una comisión técnica para la justicia. Dicha comisión nunca asumió la tarea. De hecho, el gobierno de Arzú suscribió, aún antes de que los Acuerdos hubiesen concluido, un convenio bilateral con la Guardia Civil Española (GCE) para que fuese el donante exclusivo, aprobando además, poco tiempo después de la firma de los Acuerdos, una ley policial que descartaba una serie de principios claves. Cuando iniciaron su reforma policial en 1997, y observando la lenta respuesta de la policía salvadoreña hacia el crimen, las autoridades guatemaltecas priorizaron el rápido despliegue de la nueva policía. La nueva PNC guatemalteca, fue integrada mayoritariamente por personal reciclado de la antigua policía, después de un corto entrenamiento. La mayoría de los agentes de policías y la totalidad de la dirigencia policial provienen del personal de la antigua policía […] En Guatemala el rápido ritmo de la reforma y el masivo reciclaje de la antigua policía en la PNC, ha conducido a bajos niveles de confianza pública en la nueva fuerza, a pesar de que hay un amplio reconocimiento de que la policía ya no es tan corrupta en cuanto a demandar sobornos y pagos por sus servicios. La baja confianza en la policía, se ve agravada por la presencia de individuos implicados en serios abusos a los derechos humanos en el pasado, quienes ahora están en el gobierno y en posiciones ejecutivas de la seguridad pública, así como el involucramiento de la PNC en continuas violaciones a los derechos humanos. Esto afecta, particularmente, a los sectores de la sociedad civil y áreas indígenas que fueron de las más afectadas durante el conflicto. El gobierno no muestra voluntad de actuar en conformidad al compromiso adquirido en los acuerdos de paz por una policía multiétnica y multicultural […] La reacción pública amplia frente a la debilidad de la policía en controlar la creciente criminalidad es la de otorgar un apoyo masivo al involucramiento militar en el trabajo policial. El forjamiento de políticas continúa siendo débil, determinadas por el Ministro de Gobernación ante la ausencia de una política nacional de seguridad pública […] (Neild, 2002: 2 y 34)

Tratándose de Honduras, la Policía Nacional Preventiva (PNP) depende, desde 1998, de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva. Cinco años antes, se separa la función de investigación, que pasa a ser una tarea exclusiva del Ministerio Público y que depende de la Subsecretaría de Investigaciones. Este cambio produjo importantes efectos en la profesionalización de los funcionarios encargados de la investigación y permitieron desvincularlos del personal que había participado en torturas y atropellos de derechos fundamentales. Sin embargo, en general existe una percepción social negativa sobre la policía (FLACSO, 2007: 97-98), agravada por una tendencia a la remilitarización funcional, aunque con amplia resistencia de los jefes policiales (*ibidem*: 106).

No hay que soslayar que durante 30 años, de 1963 hasta 1993, la policía estuvo bajo el control militar; escándalos en materia de derechos humanos, condujeron a la creación de una Comisión *ad hoc* para revisar la situación, la que propuso la separación de las funciones de investigación y de prevención, así como la creación de una nueva Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), bajo el mando del nuevo Ministerio Público (Neild, 2002: 23).

La percepción de los ciudadanos contrasta con la visión de los mandos policiales, puesto que muy pocos miembros de la sociedad civil tienen un claro entendimiento de las reformas, y ha habido algún grado de erosión en la confianza pública en el proceso. La que se tiene en la policía investigativa (DGIC), creada como el primer paso del proceso de reforma en Honduras, ha decaído después de su remoción del Ministerio Público y su posterior reintegración al secretariado de seguridad. La DGIC también sufrió una disminución de recursos y apoyo político debido a que la antigua secretaria de Seguridad, Elizabeth Chuiz, condujo una política nociva, favoreciendo la policía preventiva sobre la investigativa, a quienes consideraba hostiles debido a que habían tratado de permanecer bajo la autoridad del Ministerio Público. Las continuas y serias violaciones a los derechos humanos –incluyendo el alarmante número de asesinatos de niños de la calle y abusos de los comités locales de seguridad en algunas áreas– también han contribuido al escepticismo público sobre la profundidad real de las reformas (*ibidem*: 33-34).

Mientras que la Policía Nacional de Nicaragua es el único cuerpo policial del país tal como lo establece su ley de 23 de agosto de 1996 (FLACSO, 2007: 140), y al que se le reconocen resultados en la prevención y persecución del delito, algunos expertos de la región sostienen que la disciplina, cohesión y control social nicaragüenses constituyen las fortalezas que coadyuvan a las exitosas actuaciones de la Policía Nacional. De esta manera, para un reconocido pensador latinoamericano, tratándose de concepciones de seguridad: (Kliksberg, 2008: 15).

> […] Aunque con serios problemas estructurales, Nicaragua aplicó un enfoque basado en la prevención y la rehabilitación que incluyó la construcción de una

> relación directa entre la policía y la comunidad [….] Entre otros programas, se crearon comités de prevención del delito entre el gobierno, los medios, el sector privado y los miembros de las "maras", dirigidos a ofrecer oportunidades a quienes dejasen las pandillas.

Tarea difícil, si se tiene en cuenta la mala imagen que, en general, caracteriza a los cuerpos de seguridad pública centroamericanos, situación que explica que:

> […] la denuncia de crímenes en la región sigue siendo baja, debido principalmente a la percepción de que la policía es ineficaz, y que la denuncia del crimen no producirá ningún resultado, y también debido a la percepción de que el trabajo de la policía va de la mano con los criminales. La policía reformada es percibida como débil y esto alimenta el apoyo para el continuado involucramiento militar en las tareas de seguridad en El Salvador y Guatemala, alimentando la actitud, aún prevaleciente, de que para ser fuertes ante el crimen se requiere de un abordaje policial represivo (Neild, 2002: 33).

Excepto en El Salvador, en todos los países de Centroamérica los resultados de las encuestas más confiables arrojan que entre una tercera parte y la mitad de las personas entrevistadas consideran que es posible sobornar a la policía (ONU, 2007: 21).

Cultura de la legalidad

En este marco de tránsito del autoritarismo a la democracia y a la vigencia del Estado de Derecho y de reformas policiales, conviene explorar si a nivel social se verifica una aceptación de la ley como reguladora de la vida colectiva, es decir, si las mayorías nacionales están dispuestas a respetar las reglas de juego consagradas normativamente.

Dicho en otras palabras, revisar la situación que guarda

> […] la cultura de la legalidad [que] puede entenderse entonces como el conjunto de representaciones sociales acerca de la ley, combinadas con alguna noción de la justicia y la valoración y legitimidad de las instituciones encargadas de velar por la observancia y respeto al orden jurídico (Cortés, 2006 :42).

Posiblemente, el efecto más profundo de la delincuencia es el deterioro que provoca en la relación entre los ciudadanos y el gobierno. La obligación esencial de este es velar por la seguridad de aquellos. Si no cumple esa función fundamental, muchos ciudadanos pierden su interés en la democracia. Tal incapacidad es especialmente peligrosa en los nuevos estados democráticos como los centro-

americanos, objeto de estudio. A menudo, las personas interpretan el aumento de la delincuencia como señal de una aplicación excesiva de las garantías constitucionales. La noción de que impera la anarquía puede provocar incluso nostalgia por el régimen autoritario. Puede motivar a la población a pedir la presencia militar en el orden policial o apoyar la restricción de las libertades civiles. De acuerdo con uno de los informes más recientes de Latinobarómetro, los países de Centroamérica (así como República Dominicana), a diferencia del resto de los países de América Latina (ONU, 2007: 20), conceden prioridad al orden público respecto de los derechos humanos y estarían dispuestos a sacrificarlos en el altar de la seguridad.

"Bajo ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar"

País	Porcentaje
Honduras	48
El Salvador	58
Promedio de América Latina	62
Guatemala	63
Nicaragua	70
República Dominicana	71
Panamá	77
Costa Rica	94

Fuente: Latinobarómetro (opinión pública latinoamericana), Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2005.

Es así como una gran cantidad de latinoamericanos encuestados no rechazaron la idea de un gobierno militar, y muchos de ellos consideraron que un golpe de Estado sería aceptable en circunstancias de corrupción estatal, o en casos en los que el crimen se hubiera salido de control (*ibidem*: 21). De ahí que no deban extrañar dos grandes tendencias en el sector seguridad de la región: la privatización y la militarización de la seguridad ciudadana. Tratándose de aquella: (*ibidem*: 21 y 90) si no es posible confiar en que la policía haga cumplir la ley con eficacia e imparcialidad, la población puede adoptar medidas para protegerse a sí misma. Cabe afirmar que uno de los indicadores más claros de la paralización del Estado es el aumento del "vigilantismo". En varias zonas de la región ya existen estructuras de "autodefensa", heredadas de periodos de conflictos políticos, que se prestan fácilmente para su uso como mecanismos no oficiales e imposición de la ley.

En cuanto a la militarización, se suele recurrir –cada vez con mayor regularidad– a las fuerzas armadas, ya sea para incrementar el estado de fuerza policial, o bien para contar con su presencia en zonas altamente conflictivas. Pero hay una

coincidencia de los diversos estudios sobre el fenómeno de la criminalidad en Centroamérica, respecto a que:

> Los países centroamericanos no requieren de fuerzas armadas para luchar contra las maras […] La respuesta militar no resuelve por sí sola el problema, aun cuando estén presentes elementos de fuerza. Las fuerzas armadas deben servir esencialmente de refuerzo y respaldo al accionar policial, al cual se le debe proveer constantemente de mayores y mejores conocimientos para el empleo de la fuerza en contra de la delincuencia. (FLACSO, 2007: 48)

> […] los militares y la policía son bastante diferentes. Los militares se encuentran entrenados para vencer a fuerzas enemigas y controlar el territorio. La policía se supone que trabaja con el público, para solucionar problemas, muchos de los cuales se encuentran relacionados de manera periférica con asuntos criminales […] se cruza una línea, cuando el gobierno utiliza soldados en contra de sus propios ciudadanos, especialmente en una región en la que las fuerzas militares han jugado un papel tan importante en represiones en el pasado. El proceso de democratización de una fuerza policíaca autoritaria, es el proceso de hacerlos menos parecidos a los militares, y la reincidencia en estos asuntos no sirve a la causa de la prevención del crimen. (ONU, 2007: 23-24)

Sin embargo, resulta difícil prescindir o dejar de lado la tentación de empeñar a los militares en misiones y funciones de naturaleza policial, en sociedades de menor grado de desarrollo relativo, y más si se tiene en cuenta que en algunos casos:

> […] el Estado ha perdido el monopolio sobre el uso de la fuerza y los ciudadanos no confían más en sus líderes y en las instituciones públicas. Como resultado, el contrato social se desmorona y la gente toma la ley por sus propias manos, tanto para protegerse como para cometer delitos. (*ibidem*: 9)

Hacia una reforma policial centroamericana de segunda generación

Esto explica que: "El reto radica en consolidar y avanzar las reformas policiales, mejorando al mismo tiempo la eficacia policial y el respeto hacia los derechos básicos en medio de un ambiente aún hostil" (Neild, 2002: 2). En este marco, existe una demanda para dotar de más recursos a la policía. Si bien es cierto que la policía no cuenta con los recursos necesarios en muchos países de la región, y que se necesita una reforma profunda en todo el sector de justicia criminal en muchos países de Centroamérica, sería un grave error asumir que el incremento de recursos a la policía, por sí mismo, resultaría en tasas delictivas más bajas. Diversos estudios han

demostrado que ese no es el caso, por lo que se requiere algo más que una justicia criminal efectiva para enfrentar las causas del crimen (ONU, 2007: 23-24).

Pero, en un contexto signado por la escasez de recursos, tampoco es conveniente dejar de lado a la institución policial y los esfuerzos reformistas llevados a cabo en la región. Por el contrario, resulta necesario repensar una *reforma policial de segunda generación* que dé cuenta de las fortalezas y debilidades de cada una de las policías centroamericanas. Tal vez, convenga hacer un alto en el camino y realizar un balance desapasionado e imparcial de los avances y retrocesos en materia policial. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituyen una de las instituciones básicas del Estado y Centroamérica no es la excepción, por lo que hay que preservarlos y establecer las bases para su desarrollo y profesionalización. Apostar por la plataforma humana es un imperativo categórico y, probablemente, debería erigirse en el eje reformista de segunda generación. En especial, se debería invertir en los intangibles, es decir en los factores cualitativos no materiales tales como la estructura y organización, los sistemas de ingreso y formación básica y avanzada (profesionalización y especialización), los códigos de conducta, los sistemas de evaluación de desempeño, el mando y liderazgo, las reglas de juego de la carrera policial, el régimen disciplinario, la racionalidad en la asignación de recursos, la eficiencia y eficacia de sus actuaciones, la inteligencia y contrainteligencia policial, los sistemas de control interno y externo, la integridad de sus elementos, la imagen pública, así como la motivación de los hombres y mujeres que encarnan a la institución policial, aunque, sin duda, su principal desafío sea recuperar la confianza ciudadana a partir de resultados comprobables. La policía se considera auxiliar de la justicia; en ese sentido, difícilmente se podrán obtener avances si la reforma policial no va acompañada por una reforma del sistema de justicia penal en su conjunto.

Dicho en otras palabras (International Transparency, 2007: 2-3): resulta esencial contar con un sistema judicial profesional e independiente a fin de eliminar la impunidad y hacer cumplir el Estado de Derecho imparcial, y promover la confianza de los ciudadanos, donantes e inversores. Si no se puede confiar en las cortes para que enjuicien a los funcionarios corruptos o para que ayuden en el rastreo y devolución de la riqueza ilícita, no será posible avanzar en la lucha contra la corrupción […] La independencia, rendición de cuentas e integridad judicial deben mejorar con el objeto de aumentar la credibilidad de los sistemas judiciales en los países más pobres. No solamente se debe liberar a los procedimientos judiciales de la influencia política, sino que los jueces deben ser sometidos a medidas disciplinarias, inmunidad limitada y un código de conducta judicial con miras a garantizar que se haga justicia. Se requiere una judicatura transparente y competente para que los países en desarrollo puedan manejar las peticiones de asistencia en la recuperación de activos robados, de donde destacan,

entre otras, las siguientes recomendaciones en la prevención de la corrupción en los sistemas judiciales: (ONU, 2007: XVIII-XXII)

- Los nombramientos judiciales deben estar a cargo de un órgano independiente que garantice un proceso objetivo y transparente de nombramiento de jueces entre los mejores candidatos.
- El mérito como base, es decir, los criterios de selección deben ser claros y ampliamente publicitados, a fin de permitir que aspirantes, seleccionadores y demás involucrados adquieran un claro entendimiento de cuáles son los estándares de selección.
- Se debe consultar a los grupos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones profesionales vinculadas a las actividades judiciales, con respecto a los méritos de los candidatos.
- El sueldo debe ser proporcional al cargo, experiencia, desempeño y desarrollo profesional del juez durante el ejercicio de sus funciones; se deben ofrecer pensiones razonables al momento de la jubilación.
- Cuando la asignación de casos se basa en criterios objetivos y bien definidos, y es administrada por jueces y evaluada periódicamente, se evita que los casos sean adjudicados a magistrados cercanos al gobierno o al mundo empresarial.
- Los jueces deben gozar de fácil acceso a la legislación, casos y procedimientos de la corte, así como recibir entrenamiento inicial, antes o después del nombramiento, y capacitación continua a lo largo de sus carreras.
- La titularidad del cargo de los jueces debe ser garantizada por alrededor de 10 años y no estar sujeta a la renovación.
- La inmunidad limitada que se aplique en acciones relacionadas con la función judicial les permite a los jueces tomar decisiones sin temor a enfrentar demandas civiles; la inmunidad no se aplica en casos de corrupción u otro tipo de asuntos penales.
- Se deben aplicar estándares estrictos y exigentes para destituir a un magistrado. Los mecanismos de remoción de jueces deben ser claros, transparentes y justos; además, se debe explicar el porqué de las decisiones.
- Un código de conducta judicial ofrece una guía y medición de la conducta judicial, y debe ser formulado e implementado por la judicatura.
- Con respecto a la transparencia, la judicatura debe publicar informes anuales de sus gastos y actividades y ofrecerle al público información fidedigna sobre su gobernabilidad y organización.
- La fiscalía debe ejecutar procedimientos judiciales en público (salvo limitadas excepciones, a saber, cuando se trate de niños), publicar los motivos de sus decisiones y elaborar directrices de procesamiento asequibles al público y que orienten y apoyen a los entes decisorios durante el proceso de investigación y persecución.

Estas recomendaciones sirven de complemento para varios estándares internacionales sobre integridad e independencia judicial, así como para algunos modelos de control y rendición de cuentas elaborados por varias organizaciones no gubernamentales y dependencias gubernamentales. Para romper el círculo vicioso, los países necesitan desarrollo, justicia, buen gobierno y seguridad. Como prioridad, los Estados deben fortalecer su sistema judicial para desterrar la corrupción y restaurar la confianza pública en un Estado de Derecho […] mediante el desarrollo socioeconómico a largo plazo y el Estado de Derecho en lugar de que únicamente se confronten los síntomas mediante una exigibilidad de la ley a corto plazo (ONU, 2007: 9).

En cuanto a los retos que se presentan en un contexto dominado por la presencia del crimen organizado transnacional, destaca la imperiosa necesidad de (FLACSO, 2007: 6):

> […] Desarrollar y mejorar las capacidades de gobernabilidad democrática en la región, conlleva enfrentar este desafío, que adquiere formas nuevas y más violentas de accionar, dificultando la vigencia del Estado de Derecho, impidiendo un efectivo imperio de la Ley, y erosionando los sistemas políticos y las instituciones democráticas en los países latinoamericanos y caribeños.

Lo que se necesita no es una mano dura, sino una *mano con firmeza* y que todos los recursos del gobierno, no únicamente el sector de la seguridad, sean aplicados de manera estratégica. Lo que se necesita es una *estrategia para la prevención del delito.* (ONU, 2007: 24). En este campo, la cooperación internacional, la voluntad política y el desarrollo de la confianza, y el mejoramiento de destrezas y capacidades técnicas son los principios que permitirán desarrollar los instrumentos capaces de limitar, contener y luego vencer esta nueva amenaza a la estabilidad democrática, el desarrollo y la paz regional. (FLACSO, 2007: 6). Se requiere invertir en capital social, definido como las instituciones y reglas de juego que permiten a una sociedad funcionar en armonía y, por ende, hacen posible la acción social;[24] por lo tanto, […] una política integral en la cual la cuestión esencial sea fortalecer la integración de la sociedad y robustecer los lazos comunitarios en el seno de cada sociedad nacional (FLACSO, 2007: 6).

Recapitulando, sociedad y gobierno, juntos deben unir fuerzas para hacer frente al flagelo de la violencia en Centroamérica, pero es en el Estado –por su naturaleza y mandato constitucional– donde descansa la responsabilidad de prevenirla y combatirla. Y para ello, autoridades y funcionarios públicos deben, ante todo, respetar y hacer respetar los derechos humanos; se trata de la dimensión ética del Estado como requerimiento de legitimidad más allá de la legalidad que fija el ordenamiento jurídico vigente en cada Nación. El fortalecimiento del Estado, en el marco de la vigencia

[24] Banco Mundial en http://www.1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/

de los derechos fundamentales, se erige así en la condición necesaria para coadyuvar al desarrollo y garantizar la seguridad de la persona humana en América Central.

Colombia (Guerrero, 2003: 195, 237)

La Constitución Política de 1991, en su artículo 216, establece que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; pero, en lo que se refiere estrictamente al tema de Policía, el artículo 218 la define como:

> Un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar que los habitantes convivan en paz.

La Ley 62 de 1993 reitera estos postulados, e insiste en la importancia de los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad. De la misma manera, la normativa proyecta la labor de Policía a un trabajo comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial. No obstante estos principios, la ley reitera la dependencia de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa para efectos de su dirección como de su mando.

En materia de principios, el Artículo 2° de la misma normatividad establece que el servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Por lo tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de estas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial. De alguna manera, toda la redacción de la ley se sitúa en el contexto de consolidación de la función civil de la Policía Nacional, y por esa razón los principios que se expresan no coinciden necesariamente con aquellos que la doctrina penal clasifica como principios de unidad funcional, unidad institucional, unidad jurisdiccional.

En la ley colombiana se hace referencia a la igualdad e imparcialidad como fundamentos constitucionales de toda actividad administrativa, mientras que control ciudadano y publicidad se refiere al marco de actuación de las relaciones de la Policía con la sociedad y, a su vez, con las autoridades administrativas. La lectura de los antecedentes de la ley permite apreciar que para fortalecer las relaciones de la Policía con la comunidad se propuso la creación de una Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana, así como la figura de una autoridad civil externa para atender

las quejas de la comunidad con respecto al desempeño de la función policial, a la cual se le denominaba Comisionado Nacional para la Policía.

La organización de la Policía Nacional en Colombia ha sufrido profundas transformaciones a lo largo de su historia. La reciente investigación muestra que desde los años 60 del pasado siglo se da una constante en los principios de centralización, subordinación al presidente de la República y dependencia del Ministerio de Defensa para efectos de dirección y mando. Para el cumplimiento de las labores de mantenimiento del orden público en los municipios, la policía debe trabajar bajos las órdenes del alcalde por conducto del respectivo comandante; a ello se añade la dependencia funcional para las labores de policía judicial que ejerce la Fiscalía General de la Nación.

El conjunto de reformas mantiene una tendencia a diferenciar el papel de la policía del de las fuerzas militares y a la especialización creciente relacionada con los servicios que atiende en el campo operativo. Sin embargo, es una constante, desde los años 80, que la especialización y su incidencia en la organización de la policía obedecen en buena medida a los factores del conflicto interno y la lucha antinarcóticos. En este periodo también se destacan las reformas de 1993, que enfatizan la labor comunitaria de la policía y sus subsiguientes de 1995 y 1997. La primera de estas reformas fue criticada en la medida en que restó capacidad al control externo del Comisionado Nacional de Policía, un funcionario civil con poderes disciplinarios frente a los miembros de la institución. En cuanto a la reforma organizativa de 1997, las valoraciones realizadas por los expertos dan cuenta de que esta terminó revirtiendo los cambios introducidos en 1993, que desdibujando el talante comunitario y de control ciudadano sobre la institución.

A pesar de los esfuerzos de modernización y de los intentos de separación entre los componentes militares y de servicio especial de la Policía, hay que anotar que el modelo de jerarquía obedece al de una estructura típicamente castrense; vale decir que existe una marcada correspondencia entre la estructura del ejército y la de la Policía Nacional en aquello que tiene que ver con el personal (oficiales, suboficiales, agentes), los grados y la conformación del mando.

Recapitulando, la Policía Nacional de Colombia es un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil,[25] encargado de mantener y garantizar el orden público interno de la Nación.[26] Instituida para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.[27] Constituida con régimen y disciplina especiales,[28] en conjunto con las fuerzas militares (ejército,

[25] Artículo 218, parágrafo 2º Constitución Política de Colombia de 1991.

[26] Artículo 2º del Decreto número 1355 de 1970.

[27] Artículo 2º, parágrafo 2º Constitución Política de Colombia de 1991.

[28] Ley 1798 de 2000 Normas de Disciplina y Ética para la Policía Nacional, y Ley 522 de 1999 Código Penal Militar.

fuerza aérea y armada) componen lo que en Colombia se denomina la Fuerza Pública.[29] El presidente de la República es el jefe superior de la Policía Nacional, ejerciendo su autoridad por medio del ministro de Defensa Nacional y el director general de la Policía Nacional.[30] Desde 1953 está adscrita al Ministerio de Defensa.[31] Se estima que está constituida por más de 150,000 uniformados (IAMD, 2007: 45 y Ministerio de Defensa, 2009: 81).[32] [33]

Breve historia institucional[34]

El 5 de noviembre de 1891, por decreto 1000, siendo presidente Carlos Holguín, se crea la Policía Nacional y se elimina la departamental, la municipal y el cuerpo de serenos. Es nombrado primer director el comisario 1º Juan María Marcelino Gilibert, nacido en Fustinag, departamento francés de Haute Garonne, y su reglamento es aprobado el 12 de diciembre de ese mismo año. La Fuerza de Policía dependía del Ministerio de Gobierno y recibía instrucciones del gobernador de Cundinamarca y del alcalde de Bogotá.

En 1953, mediante el decreto 1814 del 10 de julio, se incorporó la Policía al Ministerio de Guerra, como Cuarto Componente del Comando General de las Fuerzas Militares, adquiriendo carácter militar, cobijando a los miembros de la Institución Policial con el fuero penal militar, y siendo presidente de la república el teniente general Gustavo Rojas Pinilla.

Desde el 1° de enero de 1960, la nación asume a su cargo el sostenimiento, dotación y pago de los sueldos de la Policía en todo el territorio de la República, en cumplimiento a la Ley 193 del 30 de diciembre de 1959, finalizando así su proceso de nacionalización. Desde 1991 la Constitución Política de Colombia define a la Policía Nacional como un cuerpo armado de naturaleza civil, suprimiéndola del

---

29 Artículo 216 Constitución Política de Colombia de 1991.

30 Artículo 9, Ley 62 de 1993.

31 Artículo 10, Ley 62 de 1993.

32 (IAMD) Informe Anual Ministerio de Defensa | Julio 2007-Julio 2008, http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Balance_Mindefensa_2007_2008.pdf

33 Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática – PCSD Junio de 2009, página 81, http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Jun%202009.pdf

34 Para profundizar Policía Nacional de Colombia. «Reseña Histórica» (en español). Consultado el 23 de marzo de 2009, en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena/Resena_Historica1

Comando General de las Fuerzas Militares, aunque continúa adscrita al Ministerio de la Defensa, según Ley 62 del 12 de agosto de 1993.

Estructura orgánica[35]

El mando de la Policía Nacional lo ejerce el director general de la Policía Nacional, quien es nombrado por el presidente de la República, de uno de los oficiales generales de la institución.[36] Su jurisdicción es nacional, desconcentrándose en ocho regionales de policía, siete metropolitanas de policía y 34 departamentos de policía, incluyendo a la zona del Urabá y Magdalena Medio. La Dirección General (DIPON), está dividida en seis direcciones de apoyo al servicio (administrativas), ocho direcciones operativas, una dirección de nivel educativo y cinco oficinas asesoras, entre las que destacan:[37]

A nivel operativo:

- Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC)
- Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR)
- Dirección de Investigación Criminal (DIJIN)
- Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL)
- Dirección de Antinarcóticos (DIRAN)
- Dirección de Protección y Servicios Especiales (DIPRO)
- Dirección Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE)
- Dirección de Tránsito y Transporte (DITRA)

A nivel administrativo:

- Dirección Administrativa y Financiera (DIRAF)
- Dirección de Talento Humano (DITAH)
- Dirección de Sanidad (DISAN)
- Dirección de Bienestar Social (DIBIE)
- Dirección de Incorporación (DINCO)

Como oficinas asesoras:

- Inspección General (INSGE)
- Oficina de Planeación (OFPLA)
- Secretaría General (SEGEN)
- Oficina de Telemática (OFITE)
- Oficina de Comunicaciones Estratégicas (COEST)
- Dirección Nacional de Escuelas (DINAE):
- Escuela de Estudios Superiores de Policía, en Bogotá D.C.

---

35 Ver Policía Nacional de Colombia, en http://www.policia.gov.co/

36 Artículo 11, Ley 62 de 1993.

37 Decreto número 4222 del 23 de Noviembre 2006

- Escuela de Aviación Policial, en Mariquita, Tolima.
- Escuela de Investigación Criminal (ESJUI), en Bogotá D.C.
- Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander (EGSAN), en Bogotá D.C.
- Escuela de Suboficiales Gonzalo Jiménez de Quesada (ESJIM), en Sibaté, Cundinamarca.
- Escuela Nacional de Carabineros, en Facatativá, Cundinamarca.
- Escuela de Granaderos Gabriel González, en Espinal, Tolima.
- Escuela de Carabineros Rafael Núñez, en Corozal, Sucre.
- Escuela de Carabineros de la Provincia de Vélez, en Vélez, Santander.
- Escuela de Carabineros Alejandro Gutiérrez, en Manizales, Caldas.
- Escuela de Carabineros Eduardo Cuevas, en Villavicencio, Meta.
- Escuela de Policía Carlos Villas.
- Escuela de Policía Antonio Nariño, en Barranquilla, Atlántico.
- Escuela de Policía Carlos Eugenio Restrepo, en La Estrella, Antioquia.
- Escuela de Policía Simón Bolívar, en Tuluá, Valle del Cauca.
- Escuela de Policía Rafael Reyes, en Santa Rosa de Viterbo, Boyacá.
- Escuela de Policía Provincia del Sumapaz, en Fusagasugá, Cundinamarca.
- Escuela de Seguridad Vial (ESEVI), en Bogotá D.C.
- Escuela de Telemática y Electrónica (ESTEL o CETEL), en Bogotá D.C.
- Escuela de Protección y Seguridad Sargento Mayor Luis Alberto Torres Huertas, en Bogotá D.C.

Dentro de esta organización se contempla que cada dirección operativa tenga una dependencia que represente a cada oficina asesora y a cada dirección administrativa (excepto DINCO, DISAN y DIBIE, las cuales son coordinadas directamente desde sus respectivas direcciones). De igual forma, cada comando de departamento o de metropolitana, además de las anteriores dependencias, deben tener bajo su mando una Seccional de Investigación Criminal (SIJIN), dependiente de la Dirección de Investigación Criminal (SIJIN), y una Seccional de Inteligencia Policial (SIPOL), dependiente de la Dirección de Inteligencia Policial (SIPOL).

En cuanto a las unidades policiales, vale la pena citar las siguientes:

Regiones de Policía

- Región de Policía No. 1 con sede en Bogotá
- Región de Policía No. 2 con sede en Neiva
- Región de Policía No. 3 con sede en Pereira
- Región de Policía No. 4 con sede en Cali
- Región de Policía No. 5 con sede en Cúcuta
- Región de Policía No. 6 con sede en Medellín
- Región de Policía No. 7 con sede en Villavicencio
- Región de Policía No. 8 con sede en Barranquilla

Departamento de Policía: se ubican en cada uno de los departamentos del país; uno específico para la zona de Urabá, y otro para el de Magdalena Medio, conformado por algunos municipios de Antioquia, Bolívar, Boyacá y Santander, para un total de 34 departamentos de Policía.

Policía Metropolitana: en las siete principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta), y comprende: Comando Operativo de Seguridad Ciudadana, Distrito de Policía, Estación de Policía, Subestación de Policía, Comando de Atención Inmediata – CAI, Puesto de Policía, y es la única policía del hemisferio en contar con helicópteros de combate *Black Hawk.*

Línea de mando

En la Policía Nacional de Colombia, la línea de mando va de mayor, a menor autoridad, en esta forma:

- Presidente de la República[38]
- Ministro de Defensa Nacional
- Director general de la Policía Nacional
- Subdirector general de la Policía Nacional
- Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional
- Comandante regional de Policía
- Gobernador o alcalde[39]
- Comandante de Departamento de Policía o comandante de la Policía Metropolitana
- Comandante operativo de Seguridad Ciudadana
- Comandante de Distrito de Policía
- Alcalde municipal o local
- Comandante de Estación de Policía
- Comandante de Subestación de Policía
- Comandante de Comando de Atención Inmediata – CAI
- Comandante de Puesto de Policía
- Comandante de Compañía
- Comandante de Sección
- Comandante de Escuadra

Grados

La jerarquía y grados en la Policía Nacional son, en esencia, similares a los de las fuerzas militares de Colombia. La mayor parte de los grados de la Policía Nacional fueron establecidos durante el gobierno del presidente Rojas Pinilla. La diferencia radica en

---

[38] Articulo 189, Parágrafo 3, Constitución Política de Colombia de 1991.

[39] Artículo 12 Ley 62 de 1993 (Agosto 12).

una variante; en la reforma hecha en la institución con la Ley 62 de 1993, se introdujo la carrera del nivel ejecutivo, la cual paulatinamente está reemplazando al escalafón de suboficiales, por los mandos medios del nivel ejecutivo, y el escalafón de agentes, por el de patrulleros, siendo equivalentes y determinando el mando de acuerdo a la antigüedad entre los grados de una y otra carrera. La jerarquía es la siguiente:[40]

Oficiales

Oficiales generales: general, mayor general, brigadier general. *Oficiales superiores*: coronel, teniente coronel, mayor. *Oficiales subalternos*: capitán, teniente, subteniente. *Suboficiaes*: sargento mayor, sargento primero, sargento viceprimero, sargento segundo, cabo primero, cabo segundo. *Nivel ejecutivo*: comisario, subcomisario, intendente jefe, intendente, subintendente, patrullero. *Agentes*: agentes del cuerpo profesional, agentes del cuerpo profesional especial. *Auxiliares*: auxiliar de policía bachiller,[41] cuerpo auxiliar de policía.[42]

La estructura jerárquica análoga a la del ejército ha sido criticada en la medida en que no se adapta a los requerimientos propios de control para los servidores de menor categoría, pues mientras en el ejército las condiciones de formación y delegación de mando permiten el cumplimiento de tareas militares, en la policía ocurre un fenómeno contrario, esto es, que el incremento de la fuerza de agentes, sin un crecimiento correlativo de los cuadros de mando, se identifica como una de los causantes de la corrupción. El personal uniformado de la Policía Nacional se divide en dos cuerpos: uno de vigilancia, que corresponde a aquellos con formación estrictamente policial, y otro de servicios, que corresponde a profesionales de formación universitaria o técnica, que prestan sus conocimientos especializados en diferentes áreas de la institución.[43]

Servicio militar obligatorio en la Policía Nacional

Dentro de la institución policial se presentan dos modalidades de servicio militar obligatorio, de las que también derivan dos grados relativamente nuevos, a saber: *Auxiliar de policía bachiller*: presta su servicio militar obligatorio en la Policía Nacional durante doce meses, realizando actividades comunitarias, de regulación de tránsito y demás actividades primarias de policía. No porta armas de fuego; en zonas urbanas utilizan tonfa/macana, así como los demás elementos reglamentarios del uniforme de la institución.

---

40 Artículo 5°, Decreto numero 1791 de 2000 (septiembre 14).

41 Artículo 2º, Decreto 2853 de 1991 (diciembre 20).

42 Ley 2 de 1977 (enero 21).

43 Ver Colombia: Seguridad & Defensa - Sitio no oficial, http://www.fuerzasmilitares.org/ y *Web* no oficial Fuerzas Militares de Colombia, http://www.unffmm.com/

Auxiliar de policía: presta su servicio militar obligatorio en la Policía Nacional durante 18 meses, realizando actividades de vigilancia comunitaria y demás de policía; en zonas urbanas portan revólver y en zonas rurales, de orden público, cuando se encuentran de centinelas en las estaciones o en las escuelas de formación de la institución; incluso, usan armamento de largo alcance (fusiles de asalto) y demás armamento de apoyo del que dispone la institución.

Acciones

La Policía Nacional contrarresta los grupos delictivos trasnacionales organizados, terroristas, a los que se dedican al tráfico de drogas ilícitas, blanqueo de dinero, tráfico ilícito de armas, trata de personas, entre otros. Busca la captura de los cabecillas de las organizaciones dedicadas al narcotráfico y grupos armados ilegales como son: los grupos paramilitares, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN). También tiene como objetivo la desarticulación de las organizaciones de delincuencia común en todas sus estructuras, ejerciendo función disuasiva y reactiva. Adicionalmente, realiza labores de vigilancia comunitaria en el ámbito preventivo, fomentando una cultura de autorregulación en la convivencia y seguridad ciudadana. En ciertas zonas rurales su personal utiliza armas de uso militar convencional y demás armamento de apoyo, y cuenta con grupos especiales que han propinado contundentes golpes en contra de estos grupos al margen de la ley.

Policía de investigaciones

En lo que atañe a la Policía Judicial, hay que anotar que de forma permanente este servicio lo prestan la propia Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (CTI). y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). De manera transitoria, cumplen labores de policía judicial, es decir, asignadas especialmente para ciertas tareas bajo las directrices de la Fiscalía General de la Nación: la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, las autoridades de tránsito, las entidades que ejercen funciones de vigilancia y control (superintendencias DIAN), los alcaldes e inspectores de policía, y el Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

En la Policía Nacional, la Dirección de Policía Judicial está dividida en una subdirección nacional y las unidades de investigación especial, y cuenta con un centro de investigaciones criminológicas. Las demás subdivisiones obedecen a la naturaleza de los delitos a investigar. El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía tiene una dirección nacional y diferentes direcciones seccionales. En su organigrama se reconocen las secciones técnicas, las áreas de información especializada y los grupos que se distribuyen el trabajo de acuerdo con la naturaleza de los delitos.

El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) orienta su función, de conformidad con el Decreto 218 de 2000, a las actividades de inteligencia relacionadas con la seguridad interna y exterior del Estado; coordina, además, las relaciones con otros organismos internacionales de policía, como INTERPOL, y lleva al día el registro delictivo del país. Su estructura administrativa depende de la presidencia de la República y se organiza a través de seis subdirecciones y dos direcciones. A la subdirección de investigaciones especiales le compete el ejercicio directo de las funciones de policía judicial.

La estructura, organización y funcionamiento de la Policía Nacional de Colombia y demás órganos de investigación responde a una realidad signada por poco más de seis décadas de lucha armada, a lo que se suma el narcotráfico y la combinación de ambos flagelos, en lo que ha dado en llamarse "narcoterrorismo" (siguiendo a las autoridades colombianas).

Chile (Díaz, 2003: 159-193)

La Policía en Chile se encuentra conformada, principalmente y en primer término, por el Servicio de Carabineros que originalmente era parte del ejército y cuya separación se produjo en el año 1927. Se trata de un cuerpo uniformado, estructurado de acuerdo a una jerarquía militar, lo cual sirve para apreciar el perfil de este tipo de policía, cuya función primordial es de carácter preventivo, a las que se suman funciones represivas. Existe además la Policía de Investigaciones o Policía Civil, entidad creada en 1933. A diferencia del Cuerpo de Carabineros, su función es de carácter represivo o de persecución del delito. Sin embargo, también Carabineros tiene este rol, que aun cuando no sea el más preponderante, se han producido en el pasado, y se siguen produciendo, problemas de celos profesionales, ausencia de coordinación, tensiones y conflictos entre ambas policías.

La transición de la dictadura a la democracia no ha traído cambios sustanciales en estas instituciones en lo referente a la relación con cambios de estructuras o de reglamentación positiva. Sí se puede apreciar, por un lado, una mayor preocupación por el respeto de los derechos fundamentales, cuestión propia de una democracia que quiera ser consecuente con sus ideales. Por otro lado, no tanto como una consecuencia del fin de la dictadura, sino como reacción frente al creciente fenónemo de la criminalidad, problema común en el mundo occidental, es posible observar una creciente preocupación por incrementar los recursos humanos y materiales de la policía, así como la búsqueda de nuevas técnicas o mecanismos para enfrentar la delincuencia.

Los principios rectores de ambas instituciones son la no deliberación, la dependencia del presidente de la República, sin perjuicio de que, como se podrá apreciar en el informe, institucionalmente y de acuerdo a la Constitución Política, se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa.

En síntesis, el servicio de la Policía en Chile se encuentra dividido en dos ramas, a saber: la policía uniformada o Servicio de Carabineros, y la Policía Civil, denominada Servicio de Investigaciones, genéricamente englobadas dentro de la denominación "Fuerzas de Orden y Seguridad".

Marco normativo

La acción de la policía chilena se encuentra reglamentada fundamentalmente en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas de las respectivas instituciones y en el Código de Procedimiento Penal. La actual Constitución Política del Estado, de fecha 24 de octubre de 1980, contiene diversa normativa al respecto. Cabe hacer notar que esta Constitución fue realizada y promulgada en pleno periodo de dictadura militar y ha sido calificada por diversos sectores de la vida nacional como de carácter autoritario. Por lo mismo, fue objeto de diversas modificaciones al comienzo del periodo democrático (1989) y su actual estructura aún es objeto de discusión por los distintos partidos políticos. Este carácter autoritario se manifiesta, en el tema que nos ocupa, entre otros aspectos, en la ubicación de los servicios policiales en el capítulo X de la Constitución. Este capítulo de la Carta Fundamental, que trata de las "Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública", ubica al Servicio de Investigaciones y de Carabineros dentro de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, aquellas que constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas (Artículo 90, inciso tercero de la Constitución Política). Estas fuerzas de orden y seguridad son consideradas como entes distintos a las fuerzas armadas, las cuales están integradas sólo por el ejército, la armada y la fuerza aérea, quienes, según la letra de la Constitución, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. No obstante dicha contraposición, y tal como se ha señalado, no puede dejar de observarse que las Fuerzas de Orden y Seguridad se encuentran reglamentadas, junto con las fuerzas armadas en el mismo capítulo de la Constitución Política, por lo que al menos estructural, y principalmente el Servicio de Carabineros, son organismos más cercanos al ejército y a las demás fuerzas armadas que al Poder Judicial o Ejecutivo, lo cual no deja de tener importancia si se considera que tanto Carabineros como Investigaciones tienen un rol preponderante en el proceso penal, especialmente en la etapa de investigación, todo lo cual influye en lo que se ha denominado el "perfil policial".

Una diferencia importante entre ambos servicios policiales es que sólo el general director de Carabineros integra, junto con los demás jefes de las distintas ramas de las fuerzas armadas, el llamado Consejo de Seguridad Nacional, órgano que, entre otras

funciones, puede hacer presente al presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional cualquier hecho, acto o materia que a su juicio pueda comprometer gravemente la seguridad nacional. También este órgano constitucional tiene facultades para designar senadores institucionales (artículo 96 de la Carta Fundamental). Desde esta perspectiva, se podría decir que el Servicio de Carabineros se encuentra más cercano a las fuerzas armadas y al resguardo de la seguridad nacional, cualquiera sea el contenido de ese término.

La Constitución asegura, entre otros derechos fundamentales, la libertad personal, por lo que la policía debe respetar todo lo relativo a la regulación constitucional de esta garantía. Así, por ejemplo, no puede detener sino en virtud de una orden emanada de una autoridad competente, a menos de tratarse de delito flagrante o para los efectos del control de identidad. Los plazos de detención, en los casos en que ello sea procedente, no pueden exceder de 24 horas si se detiene sin orden judicial y en caso de delito flagrante. En el caso de que la detención se verifique en virtud de una orden de autoridad competente, el plazo de detención no puede exceder de 48 horas a menos que el juez autorice su extensión hasta por un plazo máximo de cinco o diez días, tratándose de delitos terroristas (Artículo 19, numeral 7, de la Constitución). En cuanto a la detención para control de identidad de la persona, la policía no puede extender esta detención por más de seis horas. En primer término, a la policía le corresponde recibir las denuncias de la población, lo que es una muestra clara del contacto con la comunidad. La policía, al igual que en otros países, participa en la reconstitución de escena y, lo que es más importante, son quienes efectúan las indagaciones judiciales, ya que el juez, en la mayoría de los casos, no efectúa la investigación, sino que delega estas funciones en la ya señalada policía o en un funcionario subalterno o actuario.

Además de las señaladas funciones, son quienes, en virtud de las facultades contenidas en sus respectivas leyes orgánicas, y de acuerdo a sus labores de prevención y represión, están facultados para detener, cumpliendo con los requisitos constitucionales y legales. Especial mención merece la figura del fiscal como órgano acusador e investigador de los hechos objeto de la etapa de indagación. En efecto, en el nuevo sistema es el Ministerio Público el que, de manera personal, debe dirigir el accionar de la policía en la investigación del hecho punible, lo que terminó de ese modo con el tradicional sistema de delegación de funciones.

Como se ha señalado, la Policía en Chile se encuentra conformada por el Servicio de Carabineros, creado en el año 1927, en que se separa del ejército, y por el Servicio de Investigaciones, creado en el año 1933; el primero (Carabineros) de carácter militar y preponderantemente preventivo, y el segundo (Investigaciones), de carácter civil y predominantemente represivo.

En efecto, Carabineros es un servicio público eminentemente jerarquizado, con una estructura militar. Si bien es cierto que su rol es eminentemente represivo,

cuenta con unidades especiales destinadas a cumplir órdenes de investigar emanadas de los tribunales. El nuevo Código no ha innovado sustancialmente en esta materia, por cuanto si bien establece que el Servicio de Investigaciones es el órgano represivo por excelencia, reconoce que Carabineros puede cumplir también esta función (Artículo 79 del nuevo Código Procesal Penal).

Carabineros de Chile[44]

Carabineros de Chile es la institución de policía uniformada de Chile; creada el 27 de abril de 1927, su nombre deriva de los cuerpos de caballería que portaban un arma denominada carabina. Su lema es "Orden y Patria" y su símbolo dos carabinas cruzadas. Originalmente llamado Cuerpo de Carabineros, es la institución encargada de salvaguardar la soberanía, el orden público y hacer respetar las leyes. Está a cargo de un general director, nombrado por la presidenta de la República por cuatro años. Depende del Ministerio de Defensa Nacional, vinculándose administrativamente por medio de la Subsecretaría de Carabineros y se coordina para el control del orden público con el Ministerio del Interior a través de sus delegados regionales (intendentes y gobernadores).

Carabineros de Chile es una policía de carácter militar, lo que se ve reflejado en su escala jerárquica con grados militares, pero forma parte de la fuerza pública y sus funciones e instrucción son esencialmente policiales. Dada esta característica, es una institución altamente jerarquizada, lo cual determina que la potestad disciplinaria esté radicada en los mandos respectivos, es decir, verticalmente de superior a subordinado (Arias y Zúñiga, 2008: 42).

Funciones

Desde su creación, Carabineros ha estado presente en primera línea en todos los hechos que han afectado la convivencia de la nación chilena: combate a la delincuencia, defensa de la soberanía nacional, ayuda a los damnificados por catástrofes naturales, protección para grandes eventos deportivos, rescates en zonas inaccesibles, mantenimiento del orden público durante convulsiones sociales, entre otras situaciones críticas. Esta institución policial ha sido precursora de grandes avances sociales en la sociedad: fue la primera rama de la defensa nacional en integrar a la mujer en sus tareas, y la primera en organizar estatalmente la protección de la infancia.

---

[44] Ver Ley N° 18.961 de Carabineros de Chile de 1990 (PDF), en http://www.bcn.cl/publicadores/pub_leyes_mas_soli/admin/ver_archivo_organica.php?id_organica=3&file=1

Carabineros define su misión en el cumplimiento de seis roles fundamentales:[45]

- Preventivo (presencia, resguardo, creación de condiciones para la paz interior).
- Control de orden público (dar cumplimiento a la ley, restauración del orden y hacer cumplir las ordenes emanadas de los tribunales).
- Educativo (dar a conocer las leyes de la república y advertir de los peligros a la ciudadanía).
- Servicio (información a la comunidad sobre ubicación, estado de caminos, labores de rescate en lugares inaccesibles y reemplazo de los servicios de emergencia en caso necesario).
- Solidaridad social (beneficios a víctimas de catástrofes y delitos).
- Integración nacional (velar por el resguardo de la frontera y dar servicios estatales en lugares alejados de los centros urbanos).

La institución policial uniformada registra la mejor evaluación en la percepción de la ciudadanía (ver *La Nación*, 2006) entre las instituciones encargadas del combate a la delincuencia. Diversas comisiones técnicas han trabajado en otros países que lo han solicitado, para aprovechar la experiencia y el conocimiento alcanzado a través del trabajo diario de la institución de las carabinas cruzadas. (ver Cooperación Internacional, 2009)

Organización

Según lo define el Artículo 1º de su Ley Orgánica Constitucional, la número 18961, es una institución policial técnica y de carácter militar que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley. Depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional, aunque a través del Artículo 101 de la Ley 20050, última modificación constitucional, establece que dependerá del Ministerio que tenga a su cargo la Seguridad Pública, es decir, el Ministerio del Interior.

Se relaciona con los ministerios, intendencias, gobernaciones y demás autoridades regionales, provinciales o comunales, por intermedio de la Dirección General, Altas Reparticiones (direcciones y jefaturas de zona), Reparticiones (prefecturas, departamentos y escuelas) y Unidades (comisarías, grupos y secciones), según corresponda.

Carabineros de Chile, como cuerpo armado, es esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal está sometido a las normas establecidas en la mencionada ley orgánica, su Estatuto, el Código de Justicia Militar y su propia reglamentación interna. Su personal no puede pertenecer a partidos políticos ni a organizaciones sindicales; tampoco a instituciones,

[45] http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=247

agrupaciones u organismos cuyos principios u objetivos se contrapongan o sean incompatibles con las funciones que la Constitución Política de la República y las leyes que encomiendan a Carabineros.

Estructura orgánica

Dirección General
- Gabinete del general director
- Inspectoría General
- Dirección de Planificación y Desarrollo
- Secretaría General
- Dirección de Justicia
- Dirección de Finanzas

Subdirección General
Dirección Nacional de Orden y Seguridad Pública
Zonas
Dirección de Fronteras y Servicios Especiales
Dirección de Protección de la Familia DIPROFAM
Dirección de Investigación Delictual y Drogas
- Drogas
- Investigación de organizaciones criminales
- Criminalística
- Encargos
- Investigación de Accidentes de Tránsito

Subdirección de Seguridad Privada
Dirección Nacional de Personal
- Dirección de Educación
- Academia de Ciencias Policiales, ACIPOL
- Escuela de Carabineros de Chile "General Carlos Ibáñez del Campo", ESCAR
- Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile "Suboficial Mayor Fabriciano González Urzúa", ESUCAR
- Escuela de Formación de Carabineros "Alguacil Mayor Juan Gómez de Almagro" ESFOCAR
- Escuela de Caballería "General Óscar Cristi Gallo", EQUICAR
- Escuela de Fronteras "Teniente Hernán Merino Correa", ESFROCAR
- Escuela de Adiestramiento Canino

Dirección de Salud
Hospital de Carabineros
Dirección de Bienestar
Dirección Nacional de Logística
Dirección de Inteligencia

Grados y escala jerárquica. Carabineros de Chile tiene un origen castrense derivado de los Antiguos Cuerpos de Caballería del Ejército; debido a esto, suele tener muchas coincidencias en los grados jerárquicos, orgánicamente y en la estricta disciplina, con las fuerzas armadas. Conforme al Artículo 6º de su Ley Orgánica Constitucional, la Nº 18961, los grados y escala jerárquica del personal de Carabineros de Chile es como sigue.

Personal de nombramiento supremo u oficiales
Reciben tal denominación porque sus nombramientos, ascensos y retiros son bajo un decreto supremo del presidente de la República y del Ministerio de Defensa Nacional.

Grados
Oficiales generales
- General director (sólo existe uno y es el director general de la Institución, por ende la autoridad máxima de la policía uniformada)
- General inspector (el de mayor antigüedad ostenta el cargo de subdirector de la institución)
- General

Oficiales superiores
- Coronel

Oficiales jefes
- Teniente coronel
- Mayor

Oficiales subalternos
- Capitán
- Teniente
- Subteniente
- Aspirante a oficial

Personal de nombramiento institucional o suboficiales. Reciben tal denominación porque sus nombramientos, ascensos y retiros son bajo una resolución exenta del general director de Carabineros.
Grados
- Suboficial mayor
- Suboficial
- Sargento 1º
- Sargento 2º
- Cabo 1º
- Cabo 2º
- Carabinero

Unidades especializadas

Carabineros de Chile cuenta con unidades especializadas en labores y situaciones más complejas, tales como:

- Prefectura de Fuerzas Especiales: grupo especializado en control de muchedumbres, cuyos efectivos pueden desplazarse hacia cualquier punto del país para mantener el orden y la tranquilidad, prevenir, neutralizar o normalizar acciones en contra del orden público. Además, son responsables de restablecer la seguridad pública en caso de catástrofes; entregar servicios de protección personal a las principales autoridades institucionales o de gobierno y mantener el orden público en el área del Palacio de La Moneda (sede del Poder Ejecutivo) y sus alrededores.
- Operaciones de Paz: policía uniformada encargada de proveer tropas para las funciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.
- Central de Comunicaciones de Carabineros de Chile (CENCO): comunica, coordina y apoya tanto los operativos policiales comunes como los de "relevancia especial". Enlaza a la totalidad de los recursos humanos, materiales y tecnológicos de la institución. Adicionalmente tiene las capacidades para reaccionar ante emergencias y cuando la comunidad solicita ayuda a Carabineros.
- Grupo de Operaciones Policiales Especiales de Carabineros de Chile (GOPE): es la unidad especializada para resolver situaciones de alto riesgo.
- Sección de Investigación de Accidentes en el Tránsito (SLAT): unidad de Carabineros que, como su nombre lo indica, investiga los accidentes de tránsito para determinar las causas y la participación de los involucrados, y, posteriormente, informar a los Tribunales de Justicia o proceder como se indique. Otra de las misiones de estos efectivos es realizar estudios viales sobre cambios de señalización de tránsito cuando la recurrencia de accidentes en determinados puntos así lo ameriten.
- Sección de Investigaciones Policiales (SIP): actúa a requerimiento de los Tribunales de Justicia y su labor no está limitada por sectores jurisdiccionales, por lo que su accionar cubre todo el territorio nacional.
- Prefectura Aeropolicial: repartición especializada encargada de cumplir servicios policiales con helicópteros y aviones en todo el territorio nacional. Dentro de las labores que desarrolla, se encuentran los patrullajes preventivos y vuelos de apoyo a procedimientos policiales ocurridos en tierra, vuelo de traslados de enfermos y lesionados graves de distintos lugares de Chile, en sus aviones equipados con tecnología UTI, como asimismo el rescate y evacuación de personas desde lugares de difícil acceso, accidentes de tránsito y en todos aquellos casos en que a raíz de las inclemencias del tiempo la comunidad necesite de helicópteros o aviones de la institución.

- Laboratorio de Criminalística (LOBOCAR): organismo pericial de apoyo a los Tribunales de Justicia, que realiza las labores científicas necesarias para la investigación policial. Efectúa peritajes criminalísticos a partir de las pruebas científicas que se aplican a las evidencias obtenidas en el sitio del suceso.

La Policía de Investigaciones de Chile[46]

Tratándose del Servicio de Investigaciones es también preponderantemente jerarquizado, pero de carácter civil. Su función es eminentemente represiva, esto es, destinada a investigar los delitos por órdenes de los Tribunales o del Ministerio Público, según el tipo de procedimiento penal que se encuentre en aplicación en el lugar del territorio nacional. De conformidad al artículo 1º de la ley respectiva, la Policía de Investigaciones es una institución policial de carácter profesional, técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo personal está sometido a un régimen disciplinario estricto (Artículo 1º de la ley).

Al igual que el cuerpo de Carabineros, dentro de sus principales funciones se encuentra la de practicar los actos de investigación que soliciten los tribunales, a tal punto que el artículo 4º de la ley señala expresamente que "la misión fundamental de Investigaciones de Chile es investigar los delitos (...)". Sin perjuicio de lo anterior, se le entregan también funciones de carácter preventivo (Artículo 5º de la ley), por lo que se verifica una duplicidad de funciones entre Carabineros y el Servicio de Investigaciones, lo que explica las tensiones y conflictos que suelen suscitarse entre ambos institutos.

Su misión fundamental es realizar las investigaciones y aclaraciones policiales de los delitos, contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública, prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado de Chile. Adicionalmente se encarga de controlar el movimiento migratorio de personas del país, en los diferentes pasos fronterizos internacionales, aeropuertos o puertos, fiscalizar la permanencia de extranjeros en Chile y representar al Estado chileno ante INTERPOL.

Sus oficiales son llamados genéricamente detectives y se caracterizan por no usar uniforme, contando con una placa de servicio para su identificación, además de una casaquilla en los momentos en que el detective debe ser reconocido desarrollando su trabajo. La labor operativa es realizada por los oficiales policiales y por los asistentes policiales, los que, haciendo una comparación con las demás fuerzas armadas, serían una especie de suboficiales.

---

[46] Decreto Ley 2460 de fecha 24 de enero de 1979, y su Reglamento de fecha 8 de julio de 1981.

El trabajo realizado por los detectives se desarrolla empleando métodos científicos mediante criminalística, criminología, análisis criminal e inteligencia policial, junto con las demás disciplinas que van de la mano con la primera, como balística, dactiloscopía, medicina forense, psicología forense, entre otras. La máxima de la institución es "Investigar para Detener", con el fin de obtener la verdad criminalística por medio del empleo de la ciencia y y la tecnología, y con una moderna metodología investigativa policial.

Cabe señalar que en las últimas encuestas privadas y gubernamentales, Investigaciones se ha situado entre las instituciones estatales de mayor credibilidad en el país, aunque por debajo de Carabineros (Encuesta sobre corrupción, 2007: 14).

Estructura organizacional

De acuerdo al Artículo 2º del Decreto Ley 2.460,[47] la Policía de Investigaciones de Chile estará organizada sobre la base de los siguientes divisiones:

- Dirección General
- Subdirección Operativa
- Subdirección Administrativa
- Inspectoría General
- Jefaturas
- Prefecturas
- Oficina Central Nacional INTERPOL
- Brigadas de Investigación Criminal y Brigadas Especializadas
- Unidades Menores

Centros de formación

El inciso 2º del Artículo 2º de la Ley 2.460 dispone que

> Para la formación y perfeccionamiento profesional de su personal, la Institución contará con una Escuela de Investigaciones, un Centro de Capacitación Profesional y un Instituto Superior (actualmente la Academia Superior de Estudios Policiales), planteles que otorgarán los títulos correspondientes de acuerdo con sus reglamentos[48]

La Escuela de Investigaciones Policiales (ESCIPOL) es el plantel formador de nivel superior encargado de la formación y perfeccionamiento de los futuros

[47] Inciso 1ro del Artículo 2º,Decreto Ley 2.460 de 1979, http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/6926.pdf

[48] Inciso 2do del Artículo 2º,Decreto Ley 2.460 de 1979, http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/6926.pdf

profesionales de la Policía de Investigaciones de Chile. Sus egresados integran el escalafón de oficiales y son investidos con el rango de detective en el caso de los aspirantes, y de subcomisarios en el caso de los oficiales policiales profesionales.

La duración del curso de formación básica es de aproximadamente tres años, toda vez que cualquier persona que quiera tener el cargo de detective e iniciar una carrera dentro de la institución debe acceder a ella. Por otro lado, quienes deseen aspirar a los grados superiores dentro de la institución deben acceder primero a la Escuela Superior y luego a la Academia Judicial de Estudios Políticos y Estratégicos.

Para ello, la institución dispone de un cuerpo docente compuesto por profesores de áreas tales como derecho, criminalística, metodología de la investigación, inglés, defensa personal y acondicionamiento físico, a lo que se suman oficiales activos y retirados que dan cátedra en ramas como seguridad o manejo de armas. Además, los aspirantes a oficial policial cuentan con el apoyo de oficiales instructores, quienes los acompañarán durante su preparación y orientarán en temas que tengan que ver con la labor policial que ejercerán en el futuro. La misión de la Escuela es formar, tanto en conocimientos como en valores, a los futuros detectives.

Por su parte, la Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL), es el plantel de educación destinado a la formación y perfeccionamiento de los altos oficiales de la Policía de Investigaciones de Chile. Mediante la orden número 46 del 5 de mayo de 1977, se contempla la creación del "Instituto Superior", en el que se realizarán los cursos de perfeccionamiento de los oficiales y formación de los jefes de la Institución. Además, genera una herramienta innovadora de apoyo en su labor formadora, por medio de la integración al Campus Virtual de la Jefatura de Educación Policial y la implementación del modelo educativo *e-learning* para sus alumnos en el extranjero.

En cuanto al Centro de Capacitación Profesional (CECAPRO), se trata de un plantel de educación policial de nivel técnico destinado a la formación, capacitación y perfeccionamiento del personal que integra plantas de apoyos general y científico técnico, como también a la especialización de los oficiales policiales. Los cursos que imparte el plantel, de acuerdo a los niveles, se clasifican en:

- Cursos de formación.
- Cursos de perfeccionamiento.
- Cursos de especialización.

Unidades especializadas de investigación

La Policía de Investigaciones divide sus áreas de investigación según el delito, y cuenta con diversas unidades especializadas de investigación policial, que, a su vez, tienen detectives especialistas, expertos y peritos en las respectivas áreas de investigación:

Brigadas

- Brigada de Investigación Criminal (BICRIM).

Brigadas Especializadas

- Brigada Antinarcóticos (BRIANT)
- Departamento de Investigación de Sustancias Químicas (DISUQ)
- Equipo de Reacción Táctico Antinarcóticos (ERTA)
- Brigada de Adiestramiento Canino
- Departamento de Extranjería y Policía Internacional
- Brigada Investigadora de Robos (BIRO)
- Brigada de Homicidios (BH)
- Brigada de Delitos Sexuales y Menores (BRISEXME)
- Brigada Investigadora de Asuntos Especiales (BRIAES)
- Brigada Investigadora de Delitos contra los Derechos Humanos
- Brigada Investigadora del Crimen Organizado (BRICO)
- Brigada de Investigaciones Policiales Especiales (BIPE)
- Brigada Investigadora de Delitos del Medio Ambiente y Patrimonio Cultural (BIDEMA)
- Brigada Investigadora de Delitos Económicos (BRIDEC)
- Brigada Investigadora de Lavados de Activos (BRILAC)
- Brigada Investigadora del Cibercrimen (BRICIB)
- Brigada Investigadora de Delitos Portuarios (BRIDERPO)
- Brigada Investigadora de Delitos de Propiedad Intelectual (BRIDEPI)
- Brigada Aeropolicial (BAP)

Otros

- Laboratorio de Criminalística (LACRIM)
- Asesoria Técnica (ASETEC)
- Central de Investigaciones Policiales (CIPOL)
- Oficina Central Nacional INTERPOL (OCN INTERPOL)
- Escuela de Investigaciones Policiales (ESCIPOL)
- Instituto de Criminología/ (INSCRIM)

Escalafones

El personal de esta policía civil se divide en cuatro escalafones o plantas: Oficiales, Apoyo Científico-Técnico, Apoyo General y Docentes[49]

Planta de oficiales

- Oficiales policiales
- Oficiales policiales profesionales de línea

[49] Ley número 19586 de 1998 Establece plantas de la Policía de Investigaciones de Chile; en http://www.ssi.gov.cl/resol_decretos/LEYDEPLANTAS19586de1998.txt

- Oficiales policiales profesionales
- Oficiales de los servicios
- Oficiales de complemento
- Aspirantes

Planta de Apoyo Científico-Técnico
- Profesionales
- Técnicos

Planta de Apoyo General
- Asistentes policiales
- Asistentes técnicos
- Asistentes administrativos
- Auxiliares

Planta de Docentes
- Profesores institucionales
- Profesores extrainstitucionales

Relaciones entre ambas policías. Si bien cada una de ellas tiene un rol preponderante en la prevención y otra en la represión, tanto a nivel legal como práctico ambas pueden realizar las dos funciones. Esto puede acarrear problemas graves tratándose de las actividades de represión, por lo que ha ocurrido, en diversos hechos punibles, conocidos ampliamente por la opinión pública, que ambas policías emitan informes contradictorios sobre la investigación de un mismo hecho.

Otro aspecto en que se vincula la labor de ambas policías, también en el ámbito preventivo, está en relación con recoger y conservar los primeros elementos probatorios de un delito que se acaba de cometer, lo que se produce por la sencilla razón de que muchas veces Carabineros llega primero al sitio del suceso. En consecuencia, es deseable en este ámbito una adecuada coordinación, a fin de que la investigación tenga éxito ya que, como es sabido, los primeros instantes de un hecho punible son fundamentales para esclarecerlo.

Atisbos de policía comunitaria. Resulta conveniente señalar que el concepto de policía comunitaria no es ajeno en el medio chileno, no sólo a nivel académico, sino también del Ejecutivo, ya que se encuentra de alguna manera presente en los cuerpos de vigilancia implementados en algunas municipalidades. También el gobierno ha expresado recientemente el deseo de ir modificando las estructuras de la policía para acercarla a la ciudadanía.[50] También, vale la pena destacar que el Servicio de Carabineros se encuentra implementando el llamado "Plan

[50] Sobre Policía Comunitaria en Chile y bajo una perspectiva comparativa, ver De la Barra, 1999.

Cuadrante", consistente en dividir las comunas por segmentos, identificando el número de sus habitantes, a efecto de destinar un número proporcional de recursos materiales y humanos para su vigilancia, respondiendo al modelo de policía de proximidad.[51]

México

Actualmente la inseguridad pública constituye la principal preocupación y demanda de la sociedad mexicana, incluso situándose por arriba del empleo, lo que explica los intentos gubernamentales para encontrar, infructuosamente, una respuesta al sentimiento de indefensión del mexicano medio.

La naturaleza de la seguridad pública y del sistema policial mexicanos

Del Artículo 21 de la Ley Suprema de la Nación se desprende que la seguridad pública es una competencia concurrente o responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno y que, desde el punto de vista policial, se traduce en un modelo de carácter descentralizado, de tal manera que, en un mismo ámbito territorial, coexisten policías federales, estatales y municipales.

Dicho en otras palabras, el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (última reforma publicada en DOF, 24 agosto 2009) concibe a la seguridad pública como:

> […] una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Lo que, desde el punto de vista policial, se traduce en un modelo descentralizado. Si, por un lado, en México coexisten policías federales, estatales y municipals, por el otro se hacen presentes dos tipos de fuerzas policiales: la preventiva, uniformada o administrative, y la judicial, investigadora o ministerial que actúa *ex post* a la comisión de un delito, en calidad de auxiliar subordinado al agente de Ministerio Público para la investigación y persecución del crimen (Moloeznik, 2006: 169-186).

La misma Ley Suprema de la Nación, en su Artículo 115, fracción III, inciso h, reconoce a los municipios la función de seguridad pública en los términos del

[51] Ver http://www.carabineros.cl

artículo 21 de la Constitución, incluyendo a la policía preventiva municipal. El mando de esta última, en principio y a la luz de la Fracción VII del Artículo 115, lo ejerce el presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, al tiempo que debe acatar las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2 enero, 2009), reglamentaria del Artículo 21 constitucional, recoge la letra y espíritu de la Carta Magna, al reconocer, en su Artículo 2 que:

> La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, asume el compromiso estatal de desarrollar:

> […] políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Modelo policial mexicano

La información disponible permite ubicar a la policía mexicana en el estadio más rezagado de evolución y desarrollo policial: el promedio de la formación básica en las academias de policía en México es de 4.5 meses y sólo 17 de los 58 institutos de formación exigen un mínimo grado de escolaridad promedio a los aspirantes, por lo que no es de extrañar que 55.6% de los policías no tengan educación o, como mucho, acrediten la educación primaria (López Portillo, 2003).

De conformidad con el titular de la Secretaría de Seguridad Pública federal, el estado de la fuerza policial en México es como se presenta en el cuadro de la página siguiente.

Se trata de una situación en la que el exceso de corporaciones policiales, combinado con la falta de normas coherentes, provoca innumerables conflictos entre los mismos cuerpos de seguridad pública. En cuanto a las funciones policiales,

Elementos activos de seguridad pública

Corporaciones policiales	Números absolutos	Porcentaje del total
Secretaría de Seguridad Pública Federal	32 357	7.65%
Procuraduría General de la República	4 298	1.02%
Policías estatales preventivas	198 897	47.02%
Policías ministeriales estatales	26 495	6.26%
Policías municipales preventivas	160 967	38.05%
Total de efectivos encuadrados	423 014	100.00%

Fuente: García, 2010.

la ley reglamentaria del Artículo 21 constitucional determina en su Artículo 75 que las Instituciones Policiales, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

I) Investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;
II) Prevención de comisión de delitos e infracciones administrativas, y realización de acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción;
III) Reacción para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

Factores cualitativos no materiales

Ahora bien, más allá de los componentes relativamente fáciles de mensurar, la policía, en tanto institución, cuenta con un conjunto de intangibles tales como los principios de actuación consagrados en el citado Artículo 21 constitucional, a saber: "La actuación de las Instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución".

Instituciones que, de conformidad con la letra y espíritu constitucional:

> […] serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
>
> a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

En el mismo tenor, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública concibe, en su Artículo 6, a las instituciones de seguridad pública como de carácter civil, disciplinado y profesional, cuya actuación se debe regir por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la vez que se encuentran obligados a fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

Cabe destacar que la policía mexicana se caracteriza por una situación de desequilibrio del personal de las direcciones generales de seguridad pública y agencias de Ministerio Público, ya que es posible encontrar desde efectivos encuadrados en las corporaciones, formados y especializados en las academias e instituciones de formación policial de mayor prestigio en el mundo, con un perfil de *policía científica*, hasta gran número de colectivos de policías –en especial municipales– que incumplen con los requisitos mínimos establecidos por la Academia Nacional de Seguridad Pública, de bajo nivel de escolaridad promedio e insuficiente formación policial básica, que los acerca a lo que en la doctrina se conoce como *policía criminal*, es decir, el más bajo estadio de desarrollo policial, de forma que la masa de los elementos policiales mexicanos corresponde a esta última categoría, antítesis del policía profesional, y lo que explica, en gran medida, tanto el proceso de militarización de la seguridad pública como de privatización de la misma.

¿Coordinación a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública o centralización?

Ahora bien, dada la naturaleza descentralizada de la seguridad pública y del sistema policial mexicanos, el constituyente permanente crea el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con el objeto de lograr la coordinación

en la materia. El mismo incluye, entre otros, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la determinación de las políticas de seguridad pública; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; la realización de acciones y operativos conjuntos; la profesionalización de la masa crítica humana, así como el desarrollo de relaciones de nuevo cuño con la sociedad.

Durante la gestión del primer gobierno de alternancia mexicano, tres son los mecanismos prioritarios para "la coordinación de estrategias con otros poderes y órdenes de gobierno":[52]

a) El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), concebido como un espacio de articulación de acuerdos generales entre Federación-Estados en materia de seguridad pública, canalizando los esfuerzos al equipamiento, capacitación, infraestructura, apoyo al desarrollo institucional y a la estructuración y fortalecimiento de bases de datos.
b) La Conferencia Nacional de Procuradores, enfocada al intercambio de información, definición de criterios, políticas coordinadas y a la capacitación.
c) La Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, cuyas prioridades descansan en la colaboración y el establecimiento de parámetros mínimos para el desarrollo de un servicio profesional.

Si bien la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública reconoce en la seguridad pública una política sectorial cuya concepción, operación y desarrollo descansa en los tres órdenes de gobierno, por ser una competencia concurrente, el propio marco legal confiere a la Federación un conjunto de atribuciones que la coloca por encima de las entidades federativas y municipios en la materia.

Efectivamente, tanto el Consejo Nacional como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública gozan de atribuciones de tal naturaleza que en la praxis es el Poder Ejecutivo de la Federación el que encabeza el diseño y determina las líneas maestras de la seguridad como política pública, en general, y de la institución policial, en particular; además, al gobierno central corresponde la asignación de recursos (fondos de ayuda federal), destinados a las entidades federativas y municipios.

Así, por ejemplo, al Consejo Nacional de Seguridad Pública se le reconocen, entre otras, las siguientes atribuciones:

I) Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública;

---

[52] Ver http://comovamos.presidencia.gob.mx/pantalla.php?tema=6&pa-ntalla=267.jpg

II) Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema;
III) Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública;
V) Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;
VI) Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances de conformidad con las leyes respectivas;
VII) Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;
VIII) Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones a las entidades federativas o, en su caso, a los municipios por un periodo u objeto determinado cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia;
X) Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados;
XII) Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre seguridad pública generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;
XV) Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de seguridad pública, previa opinión justificada del Secretariado Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley.

A este Consejo se debe sumar el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano operativo que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, y que contempla contar con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación, y cuyas atribuciones son, entre otras, las de:

II) Impulsar mejoras para los instrumentos de información del sistema;
III) Formular propuestas para el Programa Rector de Profesionalización;
IV) Coordinar la realización de estudios especializados sobre las materias de seguridad pública y formular recomendaciones a las instancias de coordinación previstas en el presente ordenamiento;
VII) Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del sistema;
IX) Proponer al Consejo Nacional las políticas, lineamientos, protocolos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública;

X) Verificar que los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por las conferencias nacionales se coordinen entre sí y que cumplan con los lineamientos y acuerdos generales que dicte el Consejo;
XI) Proponer los criterios de evaluación de las instituciones de seguridad pública en los términos de la ley;
XII) Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del sistema en los términos de ley;
XV) Colaborar con las instituciones de seguridad pública que integran el sistema, para fortalecer y eficientar los mecanismos de coordinación, en especial en el impulso de las carreras ministerial, policial y pericial;
XVI) Integrar los criterios para la distribución de los fondos de seguridad pública y someterlos a la aprobación del Consejo, en términos de las disposiciones legales aplicables;
XX) Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, la correcta aplicación de los recursos de los fondos por las entidades federativas y por los municipios;
XXI) Elaborar y someter a consideración del Consejo Nacional la opinión fundada y razonada por la que se recomiende la remoción de los titulares de las instituciones de seguridad pública;
XXIV) Coordinar la homologación de la carrera policial, la profesionalización y el régimen disciplinario en las instituciones de seguridad pública.

Esta tendencia a la centralización en materia de seguridad pública y policial se compensa con la creación de la novedosa instancia de coordinación denominada Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, que se establece en virtud del Artículo 32 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se encuentra integrada por dos presidentes municipales de cada estado y dos titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, en ambos casos designados por el Consejo Local de Seguridad Pública. Entre sus funciones, se enumeran las de:

II) Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación municipal en materia de seguridad pública;
III) Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal;
IV) Elaborar propuestas de reformas a las normas de aplicación municipal en materia de seguridad pública;
V) Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los municipios;
VI) Proponer políticas públicas en materia de seguridad pública;
VIII) Promover, en el ámbito municipal, la homologación del desarrollo policial;

Sin embargo, este mecanismo coordinado de última generación entre los municipios queda subordinado a los dictados del gobernador constitucional de cada entidad federativa, puesto que es al Consejo Estatal de Seguridad Pública a quien, por mandato legal, se confía la designación de los presidentes municipales en representación de sus pares del estado. Incluso, más allá del mecanismo de nombramiento de los representantes municipales ante la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, en estricto sentido, sus funciones son de carácter propositivo y sumamente limitadas.

No obstante esta insoslayable tendencia natural a la centralización y concentración del proceso de toma de decisiones en seguridad pública en los poderes ejecutivos de la Federación, conviene matizar esta situación a la luz de la apatía que suele caracterizar a la mayoría de los gobiernos municipales e, incluso, a la conducción política y gestión de gran número de entidades federativas.[53] Se trata de una realidad signada por el desinterés histórico por una de las principales preocupaciones y demanda ciudadanas en los ámbitos local y municipal, que coadyuvan a que el presidente de la República asuma y retenga la iniciativa estratégica en la materia.

A la par de la policía uniformada, llamada preventiva, el Artículo 21 constitucional contempla un tipo de policía que interviene una vez cometido el delito, y a la que obliga a actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público para la investigación de los mismos. De donde al propio Ministerio Público de la Federación le corresponde, entre otras: VIII. Conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública e intervenir en las acciones de coordinación que le correspondan para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

En ese tenor, la participación del Ministerio Público en el Sistema Nacional de Seguridad Pública es una atribución más que se le confiere a la institución. Así, su propio marco legal le reconoce a la Procuraduría General de la República, entre otras, las siguientes funciones:

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
II. Recabar, capturar, procesar, administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca, utilizando dispositivos tecnológicos adecuados para alimentar las bases de datos correspondientes […] así como consultar, analizar y explotar la información sobre seguridad pública contenida en dichas bases de datos.
III. Instrumentar y aplicar mecanismos de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y con otras instituciones de seguridad pública de las en-

[53] Entrevista a Javier Carrasco Rueda, secretario técnico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2 de septiembre de 2009.

tidades federativas y de los municipios para la investigación de los delitos. En el ejercicio de esta función las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación

XIV. Diseñar, instrumentar, operar y administrar un sistema informático de registro y análisis de perfiles genéticos de personas, vestigios biológicos, huellas y otros elementos relacionados con hecho delictuosos […] así como establecer criterios generales para el acceso al sistema y su uso.

Militarización de la seguridad pública

Más allá del marco normativo vigente, y a la luz de los magros resultados obtenidos en la materia, se impone la intervención directa de los militares en el ámbito de la seguridad ciudadana. Por otra parte, resulta revelador que la tasa policial mexicana (relación entre número de efectivos encuadrados en un cuerpo de seguridad pública y población) *es superior a la que presentan las naciones de mayor grado de desarrollo relativo*, como puede deducirse del siguiente cuadro:

Policías por cada 100 000 habitantes

País	Policías
México	315
España	312
Alemania	262
Chile	240
Estados Unidos	238
Japón	208
Canadá	188
Italia	169

Fuente: Elaborado con base en Cuadro 1 e INTERPOL, 2002

Mientras que tres son las razones por las cuales en México los militares desempeñan funciones de naturaleza policial: a) por el bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública que, en general, caracteriza a las policías; b) por el hecho de que las fuerzas armadas constituyen la única institución pública en la que confía el poder público y la sociedad mexicana; y c) porque el instrumento militar mexicano, por tradición, se encuentra preparado para enfrentar situaciones de riesgo y amenaza de carácter interno. Se desarrolla así una clara tendencia a la militarización de la seguridad pública, que se verifica:

a) En la composición del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón, máxima instancia de coordinación del SNSP (Ley general que establece las bases de coordinación del SNSP, 1995, Artículo 12):

> En 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. El gobierno del presidente Vicente Fox aumentó la participación de los mandos del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República... (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2003, p. 44)

b) En la interpretación del máximo órgano jurisdiccional que, incluso, allana el camino para que las Fuerzas Armadas participen en funciones que se corresponden con la seguridad pública: en cinco Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96) se establece que las tres Fuerzas "pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles" (Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1996)
c) En la presencia directa de los militares en funciones de patrullaje y vigilancia policial que, para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército.
d) En la masiva participación militar en la Policía Federal Preventiva (PFP) en calidad de *fuerzas federales de apoyo* (5 332 efectivos), su principal componente operacional.
e) En la integración del Gabinete de Seguridad Pública, creado por acuerdo del presidente el 6 de enero de 2005, con el objeto de "...encargarse de las tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponde ejecutar al Poder Ejecutivo Federal".[54]

Privatización de la seguridad pública

Al incumplir el Estado su función de garantizar la seguridad pública, se gesta y desarrolla una segunda tendencia: la privatización de esta competencia exclusiva del poder público, cuyo reconocimiento oficial se encuentra plasmado en la génesis

---

[54] Si el argumento de comprometer a los militares en funciones de seguridad pública reside en actividades delictivas de naturaleza excepcional y como un paliativo transitorio, su membrecía al Gabinete de Seguridad Pública va más allá de mero mecanismo de coordinación; efectivamente, en virtud del Artículo 3 del citado Acuerdo, se contemplan entre otras, las siguientes funciones: V. Establecer la política criminal en coordinación con las Dependencias del Poder Ejecutivo, para formular los planes y ejecutar de manera conjunta las acciones encaminadas a la disuasión del delito; VI. Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública.
Cabe preguntarse si las fuerzas armadas intervendrán, entonces, en el establecimiento de la política criminal y en la evaluación de esta.

de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada de la Secretaría de Seguridad Pública, facultada para "Expedir, suspender y cancelar licencias oficiales individuales de portación de armas a los empleados federales, previa inscripción de las armas en el Registro de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional". (Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, 2005, Artículo 17).

De esta manera, tan sólo entre enero y julio de 2004: [55]

1) Se inscribieron en el Registro Nacional de Empresas de Servicios de Seguridad Privada 76 compañías, de las cuales 57 fueron en el ámbito federal y 19 en el local, alcanzando, a junio de 2004, un total de 5 205 empresas registradas.
2) Se dieron de alta 3 349 personas en el Registro Nacional de Elementos de Empresas de Servicios de Seguridad Privada, y de baja a 316. A julio de 2004 se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública 19 099 elementos que proporcionan servicios de seguridad privada. (Poder Ejecutivo de la Federación, 2004: 330)

La prestación de servicios privados de seguridad importa la dimensión costo-beneficio: por un lado, para gran número de actores privados y públicos tiene un costo, y, por el otro, se convierte en un lucrativo negocio para los propietarios de las empresas privadas de seguridad.

Delincuencia organizada y narcotráfico

Tradicionalmente, la Procuraduría General de la República identifica a siete principales cárteles de la droga en México, cuyo combate en el sexenio encabezado por Vicente Fox Quesada (2000-2006), (ver gráfica siguiente).

En contraste, a tan solo tres años de mandato, el actual presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) presenta un balance de 99,115 detenidos y un incremento mayor a 30% en la población penitenciaria (García, 2010).[56]

En cuanto al alcance, recursos e infraestructura de las organizaciones que realizan operaciones transnacionales, intentando mantener la hegemonía de las operaciones de producción, tráfico, distribución y comercialización de drogas en México, estableciendo alianzas con grupos intermedios, así como con organizaciones del narcotráfico de Sudamérica y con los centros de comercialización de drogas en la Unión Americana, destacan las siguientes:

1. La organización de los hermanos Arellano Félix se erige en una de las más importantes dentro del territorio nacional, ya que controla una densa red dedicada a la transportación y distribución de grandes volúmenes de droga desde el

[55] Ver http://wwwhtm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf

[56] A lo que se suma el aseguramiento de 63 229 armas y 26 345 vehículos.

Criminales detenidos (persona)
(Del 1º de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2004)

Concepto	Arellano Félix	Carrillo Fuentes	Amezcua Contreras	Guzmán Palma	Osiel Cárdenas	Díaz Parada	Luis Valencia	Total
TOTAL	7 376	8 041	2 973	5 699	4 220	1 959	1 451	31 719
Líderes	2	7	1	1	3	0	1	15
Financieros	5	21	1	1	7	1	3	39
Lugartenientes	10	25	2	7	14	1	5	64
Sicarios	43	31	2	48	40	6	15	185
Funcionarios involucrados	33	36	2	28	38	2	9	148
Colaboradores y distribuidores al menudeo	7 283	7 921	2 965	5 614	4 118	1 949	1 418	31 268

Fuente: Poder Ejecutivo de la Federación, 2004: 318.

sur del continente hasta Estados Unidos de Norteamérica, a través de diversos grupos productores de cocaína en Colombia. Los tentáculos de esta mafia se extienden a través de 15 estados de la República Mexicana, predominantemente del noroeste y de la costa del Pacífico. Asimismo, esta organización criminal controla una parte del mercado de las metanfetaminas en San Ysidro y San Diego, California, operando en ambos lados de la frontera.

2. Mientras la encabezada por Juan García Ábrego, se encuentra parcialmente desarticulada y en proceso de luchas intestinas de dos fracciones: la comandada por Osiel Cárdenas Guillén, cuya base de operaciones se ubica en la llamada frontera chica (Miguel Alemán, Matamoros, y Reynosa, Tamaulipas), y la dirigida por Baudelio López Falcón, "El Yeyo López", que opera principalmente en el estado de Nuevo León y la frontera de Tamaulipas (Nuevo Laredo). La zona de influencia de esta organización criminal se extiende a través de 10 estados de la República Mexicana, básicamente en el litoral del Golfo de México. En el ámbito internacional, desde sus inicios, esta organización estableció una fuerte alianza con los cárteles de Cali y Medellín en Colombia.
3. No obstante la muerte de Amado Carrillo Fuentes en julio de 1997, esta organización mantiene su área de influencia en 17 estados del territorio nacional. Trafica cocaína, heroína, mariguana y precursores químicos. Sus principales dirigentes son Vicente Carrillo Fuentes, Juan José Esparragoza Moreno, "El Azul", Mario Ismael Zambada García, "El Mayo" y Eduardo González Quirarte, "El Flaco".
4. Por su parte, la organización de los hermanos Amezcua Contreras inició sus actividades al principio de la década de 1990, llegando a ubicarse como el grupo más importante de tráfico internacional de precursores químicos y procesamiento ilícito de metanfetaminas. Incluso, se llegó a detectar que importaba de manera ilícita precursores químicos de países de Europa y Asia (Alemania e India), los que ingresaban a México y posteriormente eran enviados vía terrestre al norte del país para su introducción a Estados Unidos. Como consecuencia de la detención de los hermanos Amezcua Contreras, así como de varios importantes miembros de la organización, el grupo se ha debilitado aunque continúa con sus actividades ilícitas en menor escala.
5. La gradual desintegración de las diferentes organizaciones criminales en todo el país ha dado lugar al crecimiento de otras mafias de menor nivel, pero igualmente peligrosas: tal es el caso de la dirigida por Joaquín Guzmán Loera "El Chapo Guzmán", en sociedad con Héctor Luis Palma Salazar "El Guero Palma", quienes actúan principalmente en la zona Pacífico, extendiéndose al estado de Nuevo León.
6. Otra de las organizaciones criminales de este nivel es la encabezada por Luis Valencia Valencia, quien mantiene su principal área de influencia en los estados de Jalisco y Michoacán.

7. Asimismo, debe mencionarse la organización comandada por Pedro Díaz Parada, quien actúa principalmente en el estado de Oaxaca, detectándose también sus actividades en los estados de Veracruz, Chiapas, Durango y Chihuahua.

Recapitulando, a lo largo de los últimos años se llevan a cabo sendos esfuerzos por cumplir con el objetivo de modernización legislativa en materia de seguridad pública. Dicho en otras palabras, en especial el constituyente permanente de la Unión intenta reformar y actualizar el orden jurídico en el ámbito de la seguridad ciudadana, a partir de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se reconoce a la seguridad pública como una función privativa del Estado, indelegable e irrenunciable y, a la vez, como una responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia. Mientras que para garantizar la necesaria coordinación en un modelo de naturaleza descentralizada se crea y actualiza el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En tanto, el Artículo 10 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública fija en el Consejo Nacional de Seguridad Pública la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la material, la cual, de acuerdo con su Artículo 12, se encuentra integrada por:

- El presidente de la República, quien lo preside;
- El secretario de Gobernación, quien suple al presidente cuando se ausenta;
- El secretario de la Defensa Nacional;
- El secretario de Marina;
- El secretario de Seguridad Pública;
- El procurador general de la República;
- Los gobernadores de los estados;
- El jefe del gobierno del Distrito Federal, y
- El secretario ejecutivo del Sistema.

No obstante la representación de los gobernadores de las entidades federativas, incluyendo México, DF, en un sistema político presidencialista y de asignación y control de recursos centralista como el mexicano, la Federación se impone en el proceso de toma de decisiones.

Cualquier duda sobre el particular desaparece con la figura del secretario ejecutivo, consagrada en el Artículo 17 del mismo ordenamiento legal; a la sazón, órgano operativo del sistema, que goza de autonomía técnica, gestión y presupuesto, y cuenta con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación, dado que el secretario ejecutivo y los titulares de los Centros Nacionales son nombrados y removidos libremente por el presidente del Consejo, es decir, por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

Finalmente, bajo gobierno de alternancia se dejan de lado las recomendaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,[57] al optar por la consolidación del proceso de militarización de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia; apostar por los factores cuantitativos, en detrimento de los intangibles, y dar continuidad, sin someter a crítica y evaluación, a proyectos de anteriores administraciones, tales como el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva.

[57] Documento donde se recomienda: exigir mayor responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia a las fuerzas armadas y de seguridad; ejercer una supervisión y control efectivo sobre las mismas; separar a los militares de las instituciones y funciones policiales; fomentar una acción policial de carácter comunitario; la formación profesional de los agentes de policía, y apostar por una fuerza policial menos militarizada y más profesional.

CAPÍTULO V

ENSEÑANZAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE POLICÍA CRIMINAL (INTERPOL)

INTERPOL son las siglas de Organización Internacional de Policía Criminal y, como tal, fue creada en Viena en 1923, por iniciativa del entonces ministro austriaco Johann Schober; trasladada a Berlín como consecuencia del *anchluss*, en 1938 se disolvió. Reconstituida en 1946 en Bruselas, su sede está actualmente en Lyon, Francia. INTERPOL persigue facilitar la persecución de todo tipo de delito y delincuentes a escala internacional.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), con sede en Ginebra, presentó un estudio titulado "Estados de desorden" (Los efectos sociales de la globalización), en el que analiza los efectos de una situación internacional signada por la aceleración en el ritmo de cambios que ha tomado desprevenida a una gran parte de la comunidad internacional, por la incertidumbre de un mundo en transición y, en general, por los cambios que han generado, a nivel planetario, enormes tensiones sociales, siendo los resultados más relevantes de esta dinámica internacional: 1) la pauperización de millones de personas, 2) las guerras o conflictos armados de naturaleza no internacional, 3) los movimientos migratorios, y 4) el incremento de la criminalidad.

¿Por qué las estrategias policiales tradicionales no han funcionado efectivamente?

Investigaciones llevadas a cabo en los Estados Unidos de Norteamérica han arrojado los siguientes resultados:

1) El incremento del número de policías no necesariamente reduce los índices de delincuencia o aumenta la proporción de los delitos solucionados. Lo más que puede llegar a afirmarse es que si no hubiera policías se estaría en presencia de más delitos. Se ha aprendido que no se pueden esperar resultados simplemente por proporcionar más presupuesto a las agencias policiales.

2) El patrullaje en motocicleta ni reduce la comisión de delitos ni mejora las oportunidades de atrapar más sospechosos; más aún, no genera más confianza hacia la policía. En tanto que el patrullaje de la policía a pie ha demostrado que reduce el miedo al delito por parte de la ciudadanía, aunque no se ha demostrado que tenga un impacto en el índice de delincuencia.
3) Dos personas en una patrulla no son más eficientes atrapando delincuentes que una persona en una patrulla. Incluso las posibilidades de lesiones a policías en un solo vehículo son prácticamente las mismas que en un vehículo de dos personas.
4) La saturación del patrullaje en las calles reduce el índice de delincuencia, pero sólo temporalmente y desplazando la comisión de ilícitos a otras áreas.
5) El tipo de crímenes que más asusta a los estadounidenses es raramente encontrado por policías en patrullas. Los oficiales en patrulla practican muy pocos arrestos. La mayoría de los policías pasan la mayor parte del tiempo patrullando pasivamente que proveyendo servicios de emergencias.
6) Mejorar el tiempo de respuesta en las llamadas de emergencia no tiene efecto alguno en el arresto de presuntos delincuentes o en la satisfacción de los ciudadanos involucrados. Solamente una reacción instantánea es efectiva atrapando delincuentes.
7) Los delitos no son resueltos –en el sentido de que los delincuentes sean arrestados, consignados y enjuiciados– a través de investigaciones delictivas conducidas por el departamento de policía. Generalmente los delitos son solucionados porque los delincuentes son inmediatamente aprehendidos o alguien los identifica específicamente, ya sea por su nombre, dirección, placas de su vehículo, etc. Si ninguna de estas acciones son llevadas a cabo, los estudios demuestran que las posibilidades de que algún delito sea resuelto caen por debajo de 10%. Los detectives no van de las pistas a los delincuentes, es decir, encontrar presuntos delincuentes desconocidos, sino que van en la persecución de delincuentes identificados.

Estos hallazgos no tienen otro significado que el de *que la estrategia primaria utilizada por el departamento de policía no es para reducir el delito o provocar seguridad*. Al igual que otras instituciones públicas, la policía dedica gran parte de sus recursos a actividades burocráticas que, a la larga, no sirven. Esta es la principal razón por la que probablemente destinar más recursos financieros o presupuesto a las policías no tiene efecto alguno en la seguridad ciudadana. Las investigaciones demuestran claramente que *la protección necesita ser provista por los mismos ciudadanos y que su asistencia es esencial en la captura y consignación de los delincuentes*, de tal forma que el accionar de la policía debería concentrarse en trabajar con la población para asegurar productividad y resultados satisfactorios.

Enseñanzas de la organización internacional de policía criminal (INTERPOL)[1]

De los numerosos estudios y coloquios organizados por INTERPOL se puede llegar a la conclusión de que la adaptación de la policía a las condiciones de delincuencia y criminalidad modernas reviste los siguientes siete aspectos relevantes:

1) *Creación de brigadas especializadas*: infiltración en el crimen organizado, contra la violencia grave, los delitos económicos y financieros y el terrorismo. Como corolario de ello, la investigación tiende a subdividirse en secciones especializadas, tales como: homicidio, robos, estafa, narcotráfico, moralidad, menos infractores, entre otras. También el recrudecimiento de la violencia grave ha llevado a la creación de brigadas móviles de intervención, compuestas por policías bien entrenados y expertos en técnicas de tiro rápido y de combate cercano.
2) *Creación de organismos centralizadores y coordinadores entre las administraciones nacionales que operan en el mismo sector de actividades*: centralización de información y coordinación de esfuerzos en la lucha contra la delincuencia (ejemplo: el narcotráfico).
3) *Creación de organismos especializados en prevención*: acción social más que penal.
4) *Formación especial del personal*: frente a la delincuencia especializada, se hace sentir cada vez más la necesidad de una formación particular para ciertos miembros de la policía.
5) *Utilización de tecnologías especiales*: empleo de aquellos medios científicos y tecnológicos que permitan un análisis cada vez más preciso de cualquier vestigio, uso de métodos de identificación cada vez más sofisticados: herramientas de la informática, entre otras.
6) *Necesidad de una cooperación internacional*: ante una criminalidad que no respeta fronteras ni jurisdicciones nacionales (ejemplo: tráfico de armas).
7) *Invertir en la masa crítica humana*: nada se lograría, aun en el supuesto de que pudiesen introducirse reformas sustanciales en la estructura y funcionamiento de los municipios, si previamente no se analiza y se inician modificaciones tendientes a mejorar la selección y preparación de sus servidores públicos, debiéndose hacer hincapié en los métodos de análisis de la delincuencia, en la

[1] La mayoría de los países son miembros de la INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal), con sede en Lyon y establecida para detectar y perseguir crímenes transnacionales y proveer cooperación internacional y coordinación con otras actividades policiales, tales como notificar a familiares el fallecimiento de extranjeros. INTERPOL no conduce investigaciones ni detenciones por sí misma, pero sirve como punto central de información de crímenes, sospechosos y criminales. Ver http://www.interpol.int/

necesidad de la ética profesional, en un mejor conocimiento del entorno y en los métodos para mejorar la comunicación con los ciudadanos.

Transformación de las funciones policiales en los países desarrollados

Actualmente, en Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Japón una proporción importante de la acción policial no está orientada –directa ni indirectamente– al mantenimiento del orden, descubrimiento y represión del delito. Aunque difícil de asimilar, hoy 80% de las actividades policiales en los países centrales o de mayor grado de desarrollo relativo corresponde a funciones de asistencia o servicios a la comunidad (ejemplo: primeros auxilios, policía turística). Asimismo, encuestas y sondeos de opinión demuestran la existencia de una creciente demanda por nuevas funciones, no tradicionales o extradelincuenciales, tales como:

- Visitas a escuelas con fines educativos.
- Traslado de heridos a hospitales.
- Aplicación de leyes para preservar la moralidad pública.
- Organización de visitas guiadas.
- Control del tránsito.

Esta verdadera redistribución y reestructuración de las funciones policiales, ante el surgimiento de ciertas formas nuevas de delincuencia y problemas político-sociales, *contribuye a mejorar la imagen de la policía ante la opinión pública*.

En síntesis, nunca debe perderse de vista que la delincuencia es el producto de una determinada organización social. Asimismo, se debería dejar de privilegiar los aspectos represivos, poniéndose el acento en los aspectos preventivos; para lo cual, el primer paso sería abandonar esa concepción dominante de seguridad ciudadana como un asunto exclusivamente policial, íntimamente ligada a la violación de los derechos humanos, siendo preciso, al mismo tiempo, distinguir entre la comisión de delitos que resulta de la complejización y cambio social, de las condiciones de marginalidad de ciertos grupos sociales, que se podría denominar "situacional" o "circunstancial", y la criminalidad organizada que depende de una actividad planeada y calculada.

En el primer caso, lo conveniente es combatir las causas de los desajustes que generan actitudes y conductas criminógenas mediante acciones preventivas de orientación y asistencia social. En el otro, lo conducente es afinar acciones punitivas que no transgredan ellas mismas la normatividad jurídica del Estado. Actualmente, es evidente que *la seguridad ciudadana no se garantiza incrementando el número de efectivos policiales, sino contando con el apoyo de la comunidad*. Además, dada la complejidad social y las nuevas tendencias delictivas, debería abandonarse el empirismo político por un desarrollo consciente y deliberado de la sociedad: en ese sentido, el diseño y ejecución de una *política criminal racional* se erige en un verdadero impe-

rativo categórico, sin perder de vista que los programas de política criminal serán exitosos únicamente si se ajustan a la realidad dominante, si responden a la evolución de los valores y de las normas sociales, en definitiva, si se adecuan a la propia dinámica social en que se insertan.

Conclusiones sobre sistemas policiales comparados (Gómez, 2003: 1-14)

- La policía constituye una institución básica del Estado y su participación en la persecución y resolución del delito es clave.
- No existen modelos policiales "químicamente puros", adaptables a cada circunstancia y lugar.
- En América Latina no existe, en general, un modelo policial claro; lo que se traduce en la ausencia de una concepción estatal sobre la organización de la policía para la prevención del delito y como auxiliar de los tribunales y de los fiscales para la investigación del crimen.
- Tal vez esto explique que en la región la situación de la policía no guarde correspondencia con los innegables avances en la dimensión política, de la mano de la democracia y el Estado de Derecho, pues sus actuaciones son absolutamente ineficientes e ineficaces.
- El modelo policial es absolutamente necesario para que la justicia penal funcione con corrección, de la misma manera que lo es saber qué modelo de organización judicial queremos en cada uno de nuestros países. Por tanto, para que los ciudadanos sepan que el tercer poder del Estado realmente es tal en una democracia, garantizador objetivamente de la paz social y de la convivencia pacífica, y subjetivamente de los derechos de los ciudadanos vulnerados por el delito, satisfaciendo en la medida de lo posible a la víctima y castigando a su autor, es requisito *sine qua non* que exista la policía, porque sin ella el descubrimiento del crimen y de quien lo ha cometido es prácticamente imposible, y ese es el principio del camino para alcanzar esas metas.
- Ser consciente de que se necesita un modelo policial implica inmediatamente meditar sobre qué policía queremos; además, no hay que olvidar que el modelo policial se nutre de tres componentes muy difíciles de desligar entre sí, a saber, el constitucional, el administrativo y el procesal penal.
- El *componente constitucional* es el fundamental, en tanto en cuanto nos delimita, o nos debe delimitar, la estructura básica de la organización policial; las clases de policía que el Estado quiere tener; las líneas básicas de actuación en el proceso penal y los principios a que se somete en su actuación, quedando obligada, en particular, a respetar los derechos de los ciudadanos, sobre todo los del inculpado.
- El *componente administrativo* es también de gran trascendencia, especialmente en aquellos países en los que la policía judicial es la misma policía adminis-

trativa, porque debe definir las reglas de actuación cuando se auxilia al Poder Judicial y cuando no, teniendo en cuenta que para los ciudadanos el papel preventivo de la policía, que se concreta en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, es muy importante. También nos indica la estructura jerárquica de funcionamiento; lo cual, indiscutiblemente, debe formar parte del modelo policial.

- A los que se suma el *componente procesal penal*, pues la policía actúa también en funciones de represión del delito.
- En este sentido, un modelo policial, cualquier modelo policial válido, tiene que articular estos aspectos de manera adecuada para que la institución policial pueda cumplir sus fines con eficacia.
- La concepción, articulación y puesta en práctica de los contenidos de un modelo policial es responsabilidad del Estado, porque él tiene atribuidas por decisión popular en una democracia, las funciones de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la paz social, por un lado, y la investigación del crimen y de su autor, por otro. Para cumplir con la primera, crea la policía administrativa; para con la segunda crea los jueces y los fiscales, pero haciendo auxiliar suyo a la policía, sea judicial en estricto sentido o no.

Recomendaciones

Una vez llevada a cabo la apreciación sobre los diferentes componentes del subsistema policial e identificados sus asuntos críticos y rezagos, es posible presentar recomendaciones de políticas públicas, con el objeto de mejorar la función de la seguridad pública y coadyuvar a un cambio positivo de percepción ciudadana en la materia.

Filosofía de base (Rico y Chinchilla, 2006: 46-51)

La determinación de los valores y principios que han de regir las instituciones estatales fundamentales constituye una etapa previa y esencial para el proceso de reforma. Con respecto a la policía, los principales problemas que este organismo debe encarar en una América Latina de corte democrático son su desmilitarización y despolitización, así como el debido cumplimiento de ciertos principios relacionados con su actuación, reconocidos en el plano internacional.

Desmilitarización. El tema de la desmilitarización de la policía como un indicador del grado de su democratización es un problema complejo en la medida en que, por una parte, no se ha determinado en forma satisfactoria su significado y alcance y, por otra parte, existen países europeos (Bélgica, España, Francia, Italia), cuya trayectoria democrática no puede ponerse en tela de juicio, que cuentan con

servicios policiales adscritos a ministerios de defensa y que presentan características militares.

Con respecto a este último tema, se observa que las policías de los países desarrollados comparten –en mayor o menor grado– el rasgo común de poseer una estructura militar. Sin embargo, mientras que algunos de ellos presentan un modelo militar puro (por ejemplo, Italia), otros ofrecen un modelo no militar (Inglaterra y Japón), siendo los principales factores explicativos de la pertenencia a uno u otro modelo las diferentes circunstancias históricas y políticas vividas por cada nación (Das, 1986: 287-305). Así, en Inglaterra, el primer cuerpo de policía metropolitana, creado por Robert Peel en 1829 y posteriormente extendido a todo el país, estaba configurado como un organismo civil, de carácter local, al servicio del ciudadano y en estrecho contacto con él, y con una función preponderantemente preventiva.

En cambio, el principal servicio policial italiano –el Arma dei Carabinieri– fue creado en 1814 con una orientación fuertemente militar –que aún conserva–, explicable por la realidad política del país, sobre todo la necesidad de un cuerpo policial centralizado (como su sistema administrativo), fuerte, competente y capaz de enfrentarse con conflictos internos, como los ocurridos entre 1815 y 1848. Entre ambos esquemas puros se sitúan otros modelos policiales caracterizados por su estructura militar, aunque subordinados a la autoridad civil. En Estados Unidos, los primeros servicios policiales se opusieron con determinación, a principios del siglo XIX, al porte del uniforme, invocando el temor de transformarse en una policía tiránica, pero adoptaron desde el inicio una estructura militar pese a su dependencia de las autoridades civiles; no obstante haber adoptado el modelo inglés de Peel, las razones de tal "militarización" fueron, entre otras, la consideración de que el modelo militar favorecía el profesionalismo e inculcaba en los agentes las principales virtudes del soldado (disciplina, energía, audacia y fuerza física), así como el sentimiento de urgencia y necesidad de su función, que ponía en evidencia la posibilidad de ejercer poder, evitaba la injerencia política y la corrupción, y permitía enfrentarse a situaciones peligrosas y extraordinarias (calles oscuras, desórdenes públicos) que necesitaban intervenciones autoritarias.

Numerosos países latinoamericanos comparten estos rasgos de tipo estructural, que siguen subsistiendo aun después del advenimiento de sistemas democráticos y de las recientes reformas llevadas a cabo en diversos países del continente, de acuerdo con las cuales los servicios policiales han pasado –o están pasando– progresivamente a la autoridad civil. En casi todos, la militarización se traduce, además, en el hecho de que sus mandos pertenecen –o han pertenecido– a las fuerzas armadas: tales son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Paraguay, Venezuela y la mayoría de los países centroamericanos.Además, si bien la legislación destaca el carácter civil de la policía, su estructura organizativa

sigue siendo militarizada. En algunos casos, por no haberse dilucidado completamente aún el tema de la separación de las funciones policiales y miltiares, siguen existiendo problemas que obstaculizan la adopción de un modelo de policía civilista y respetuosa de los derechos humanos.

Despolitización

El análisis de las funciones de la policía muestra, además de la originalidad e importancia de esta institución, sus lazos con el sistema político. Pese al caracter múltiple y variado de las actividades que, sobre todo en las sociedades contemporáneas, desmpeña la policía, algunas de estas permiten delimitar lo que podría denominarse la "esencia" de la función policial por lo que, en este sentido, es lícito considerar lo siguiente: Existe una función policial cuando, en el marco de una colectividad que presente las características de una sociedad global, algunos de los aspectos más importantes de la regulación social interna de esta son asegurados por una o varias de las instituciones investidas de esta tarea, que actúan en nombre del grupo y tienen para ello la posibilidad de utilizar en último recurso la fuerza física (Loubet, 1992: 20).

Esta definición implica, sobre todo, el papel de control social institucionalizado asignado a la policía y, al referirse a la "sociedad global", la exclusión de otros organismos o grupos que pueden presentar algunas de las características propias de un servicio policial (por ejemplo, el uso de la fuerza en nombre de la colectividad empleado por los cuerpos de seguridad privada o ciertas asociaciones ciudadanas de "autodefensa"). También pone de relieve cómo la función policial es consustancial a la organización política de una sociedad: una colectividad políticamente organizada supone su capacidad para hacer ejecutar –incluso recurriendo a la fuerza– las decisiones tomadas por sus representantes legítimos (*ibidem*: 23).

No obstante, el hecho de que, por una parte, el sistema político está llamado a satisfacer las demandas de la sociedad y que, por otra parte, la policía debe responder tanto a las necesidades específicas de la autoridad política como a las de la comunidad, muestra la ambivalencia de la función policial, que, según las circunstancias, puede encontrarse ante el dilema de privilegiar objetivos políticos o sociales. Aunque esta situación pueda servir para distinguir –en el pasado y en el presente– diversos modelos o tipologías policiales (autoritario, cuando se combinan fuertes motivaciones políticas y débiles preocupaciones sociales; comunitario en el caso contrario), indica, asimismo, que la policía constituye una institución intermedia entre el sistema político y la sociedad (*ibidem*: 27-32). Lo anterior plantea el importante problema de la autonomía de la policía con respecto a ambos. Entre los factores que pueden favorecerla figuran la existencia de una subcultura policial, el profesionalismo y cierta legitimación de sus actuaciones, en especial mediante su acercamiento a la comunidad.

En forma más concreta, las relaciones entre la policía y el sistema político se manifiestan por el hecho de que corresponde al Estado y a sus organismos competentes establecer tanto la política criminalística como policial que se debe seguir durante un periodo dado. En materia policial, ello implica fundamentalmente la determinación del modelo por adoptar (que comprende temas como la instauración de un sistema centralizado o descentralizado o de un cuerpo policial único o de varios servicios de esta naturaleza), y la orientación que se debe dar a las actuaciones de la policía (represión *versus* prevención del delito, participación de la comunidad en diversas funciones relacionadas con la seguridad ciudadana). En sentido contrario, debe rechazarse cualquier politización indebida, que significaría la subordinación de un servicio público esencial a los intereses específicos de un partido político o de determinados grupos de presión.

Principios de actuación

Pese a lo establecido en la normativa internacional[2], no abundan las legislaciones latinoamericanas en materia policial –incluso las promulgadas en fechas más recientes– que, aun conteniendo disposiciones sobre los principios fundamentales rectores de la actuación policial, hayan favorecido la disminución de los abusos de poder y las violaciones de los derechos humanos tan frecuentes en los servicios policiales del continente. Sin embargo, con la finalidad tanto de cumplir con el objetivo de respetar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, como de proteger a los miembros de los servicios policiales de posibles denuncias relacionadas con su actuación, deberían eliminarse o precisarse algunas expresiones de estas últimas legislaciones que, o bien se prestan a ambigüedades y arbitrariedades, o no corresponden a la terminología propia de una institución a la que se quiere dar un carácter completamente civilista.

Recomendaciones generales del subsector seguridad pública (Dammert, 2007: 142-143)

Especificar misiones y funciones. Se requiere una profunda revisión de las misiones y funciones que cumplen las instituciones policiales. En muchos países se debe focalizar el accionar policial en aquellas problemáticas propias de las instituciones policiales referidas a la prevención y control del delito. Así, tendrían que redefi-

[2] Esencialmente, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración sobre la policía adoptada ese mismo año por el Consejo de Europa, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

nirse múltiples labores que disminuyen la capacidad institucional para prevenir y controlar el delito.

Mejorar la capacidad de liderazgo civil democrático. La conducción de las políticas de seguridad debe tener responsables civiles cuyas decisiones sean evaluadas. Adicionalmente, es necesario consolidar espacios no gubernamentales de seguimiento de tales medidas para limitar el uso político de la institución. Con este fin, la conformación de auditorias ciudadanas o consejos nacionales de seguridad pública con amplia representación puede ser una alternativa a revisar en cada contexto nacional.

Mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial. Uno de los problemas centrales evidenciados es la limitada preparación y deficiente capacitación de sus miembros. Por ende, se propone revisar los sistemas de ingreso aumentando los requisitos, así como potenciando los sistemas de capacitación. Todo lo anterior, debería vincularse a una mejora en la escala de ingreso salarial y sistemas de protección social (coberturas de salud, educación y jubilación) para sus miembros.

Promover iniciativas de policía comunitaria orientadas a la resolución de problemas. Se constata en la región la necesidad de fortalecer una mayor responsabilidad hacia la comunidad; para lo cual las policías deben enfatizar sus actividades de prevención de violencia y el crimen y fortalecer sus necesidades para lograr mayor colaboración ciudadana. Esta asociación con la comunidad es requisito fundamental para ampliar los objetivos policiales a reducir el miedo al delito y mejorar las relaciones sociales y el orden social.

Avanzar en la regulación de los servicios privados de seguridad. La oferta privada de seguridad en muchos países supera la pública, convirtiéndose en un actor central del uso de la fuerza que debe ser regulado. Es por esto que se propone la necesidad de instancias independientes de regulación, tipo superintendencias, que permitan no sólo asegurar la calidad del servicio, sino la correcta utilización de sus facultades. De esta forma, una mayor fiscalización de estas prestaciones protegerá a la ciudadanía que se enfrenta a una actividad muchas veces informal y poco profesionalizada.

Mejorar los sistemas de control y evaluación de las políticas desarrolladas. Una de las medidas que se torna transversal a las entidades del sector, corresponde al control y evaluación de políticas. Se requiere de instancias que promuevan el mejoramiento de la gestión y operación, además de la necesaria definición de mecanismos de rendición de cuentas. De modo complementario, la sociedad civil también puede asumir un rol preponderante en la evaluación y monitoreo, tanto de los expertos como de los destinatarios.

Primero: hacia un modelo policial

- En muchos casos, ante la ausencia de un modelo policial se debería comenzar con la decisión de seleccionar el más conveniente en el marco de la política criminal, ajustando todo el subsistema policial al modelo elegido.
- Tratándose de modelos descentralizados, la experiencia comparada sugiere optar por la denominada policía comunitaria, de proximidad o aproximación en el orden municipal; la científica tratándose de la policía investigadora, y la militarizada o fuerza intermedia en el orden estatal.
- En el caso la policía municipal preventiva, supondría apostar por mayores lazos o nexos con la comunidad, su participación directa en la detección de situaciones que favorezcan la actividad delictiva y actuar sobre las mismas (prevención), así como la resolución concreta de problemas o situaciones subyacentes que propicien o fomenten la comisión reiterada de delitos en determinados espacios, neutralizando las condiciones o caldo de cultivo de desarrollo de conductas ilícitas.
- Con respecto a la policía auxiliar del Ministerio Público o Fiscalías, habría que invertir en una reconversión profesional para obtener un perfil científico que coadyuve decisivamente a la persecución y resolución de los delitos y, por ende, abata los elevados índices de impunidad promedio.
- Tratándose de la policía estatal preventiva, su mística y tradición sugieren concebirla y desarrollarla como fuerza intermedia o policía militarizada, confiándole, entre otras misiones: la protección y seguridad de las instalaciones estratégicas –incluyendo las sedes de los tres poderes–, el mantenimiento de la tranquilidad, orden público y paz social, a la sazón como fuerza de choque y antimotines, al tiempo que tender un manto protector sobre las vías generales de comunicación, presencia en el medio rural y despoblados, así como en aquellos municipios que carezcan de fuerzas policiales.
- Como quiera que sea, la coordinación en un sistema policial descentralizado pasa a primer plano; lo que implicaría hacer todos los esfuerzos por tender canales de comunicación e intercambio real entre los diferentes operadores del sistema, en un marco de respeto mutuo.
- Al contarse con un modelo policial, se estaría en condiciones de iniciar un proceso de transformación radical de la institución policial.

Segundo: por una profesionalización y dignificación del factor humano a cargo de la seguridad pública

- Así, a partir del modelo policial adoptado, se deberían fijar los perfiles de ingreso y egreso a las academias de seguridad pública, bajo estándares y procesos de certificación internacionales.

- Se pondría en marcha el programa de "formación de formadores", con la finalidad de invertir en los instructores y profesores, mediante nexos con las instituciones de educación superior y el desarrollo de mecanismos de cooperación internacional.
- Se diseñaría y pondría en marcha un programa novedoso e integral de capacitación y actualización policial, que responda a la fijación de los modelos.
- Se debería contar con un Instituto Superior de Formación Policial para que los futuros mandos u oficiales ya encuadrados (liderazgo como intangible), pasen por un molde común, adquieran conocimientos e instrumentos para el mejor desempeño de su encargo y generen doctrina policial propia, manuales y protocolos de actuación ajustados a la realidad; a la vez que se apostaría por generar principios de identidad y espíritu de cuerpo entre las jerarquías de los diferentes cuerpos de seguridad pública.
- Además de la obligatoriedad de someterse a estudios de control de confianza, se debería diseñar y desarrollar un proceso de evaluación individual del personal encuadrado, a partir de indicadores y patrones previamente establecidos, contemplándose la separación de aquellos que no cumplan con los requerimientos o estándares establecidos o que, de su evaluación, resulten nocivos, corruptos o incompetentes. Asimismo, se deberían generar mecanismos de seguimiento a aquellos policías dados de baja de la corporación.
- Sin embargo, la retención del personal encuadrado debería erigirse en un asunto de carácter estratégico, y para ello la gestión de los recursos humanos debería centrarse en incentivos que apunten a la dignificación de la labor policial. Ante el estado de abandono e indefensión que, en general, caracteriza a los efectivos responsables de velar por la seguridad pública en la región, el Estado debería asignar recursos que se traduzcan en beneficios concretos; incrementos salariales y mejoras en las prestaciones, acorde al riesgo de la profesión, la atención integral a la salud física y mental, así como el soporte y asesoría letrada, serían un primer paso y una clara señal de los vientos de cambio de actitudes de la autoridad hacia los policías.
- El aparato de seguridad-inteligencia tampoco podría darse el lujo de descuidar o dejar de lado la cultura policial que atraviesa a la institución de autoprotección social y, al mismo tiempo, determina el comportamiento de sus integrantes. En un proceso permanente, psicólogos, antropólogos y sociólogos, deberían trabajar de manera conjunta para introducir cambios positivos en el imaginario y actitudes de los uniformados frente a diversas situaciones que se presenten.
- El derecho a la capacitación para el trabajo y en el trabajo, reconocido por la abrumadora mayoría de las constituciones de Latinoamérica, no debería ser una excepción para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los

resultados de la encuesta Justiciabarómetro, aplicada en la zona conurbada de Guadalajara (México), son ilustrativos e inequívocos: los propios uniformados demandan más y mejor formación y actualización para su desempeño profesional, en aspectos tales como ordenamiento jurídico, técnicas y tácticas policiales y, en general, simulaciones de actuación en el marco del Estado de Derecho.

- La estabilidad y seguridad laboral, mediante un sistema integral de garantías, constituirían la piedra de toque de la carrera policial.
- La racionalidad en el proceso de toma de decisiones y la obtención de resultados organizacionales acordes al complejo desafío de la delincuencia, demandan el diseño y desarrollo de sistemas de inteligencia policial;[3] en particular, sistemas de información geográfica (geomática) que, conectados con el sistema de comunicaciones, permita al mando policial acceder a información sobre la dinámica y comportamiento de la delincuencia en tiempo real.
- Los candados de seguridad vendrían dados por la contrainteligencia,[4] cuyos protocolos irían más allá del proceso de control de confianza contemplado en el marco normativo. Se trataría del establecimiento de contramedidas para negarle información propia a la delincuencia, en especial la organizada, y evitar el ingreso de sus miembros a los cuerpos de seguridad pública.
- Desde el punto de vista operacional y táctico, se debería poner el acento en el concepto de movilidad sobre posiciones estáticas o de aferramiento.
- La deontología policial exigiría el dominio y utilización de armas no letales y recurrir a la de fuego como último recurso, a partir de la dosificación del uso de la fuerza.
- La alineación de las capacidades de los cuerpos de seguridad pública impondría un proceso gradual de homologación o estandarización de los factores cualitativos materiales (sistemas de armas, comunicaciones y transportes) y no materiales (intangibles).
- En definitiva, se buscaría lograr la eficiencia y eficacia de la institución policial, con el escrupuloso respeto de los derechos humanos.

---

[3] Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, difusión y protección de información relevante y oportuna para la toma de decisiones en materia de seguridad y buen funcionamiento del Estado. En tanto la inteligencia policial es la responsable de la detección y procesamiento de individuos, grupos o asociaciones criminales que han operado, operan o podrían operar dentro del territorio nacional (ver FLACSO, 2007: 111 y 112).

[4] La contrainteligencia es aquella medidas de protección de las instancias contra actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión (*ibidem:* 146).

- Finalmente, para la implementación de estas recomendaciones de políticas públicas para la seguridad de la persona humana, se requiere la integración de un equipo de trabajo multi e interdisciplinario, a conformarse con el apoyo de las universidades y bajo un liderazgo proactivo y motivador (verdadero estratega). Por lo tanto, se trataría de apostar por la calidad y, de esta manera, revertir una situación inercial centrada en los componentes cuantitativos del subsistema policial que, hasta el presente, lejos están de dar los resultados que la ciudadanía legítimamente demanda.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado, A. y Arzt, S. (2001) (Eds.) *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho.* México: El Colegio de México.

Arias, P. y Zúñiga, L. (2008) *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. (FLACSO-Chile). Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ball, N. y Hendrickson, D. (2005) *Trends in Security Sector Reform: Policy, Practice and Research; Workshop on New Directions in Security Sector Reform. Peace, Conflict and Development Program*. Ottawa: Initiative International Development Research Centre (IDRC).

Ballbé, Manuel (1996) "Modelos policiales comparados", en *Seguridad y Estado Autonómico*, VII Seminario "Duque de Ahumada", Ministerio del Interior, Madrid, pp. 113-127.

Bayley, D. H. (1985) *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Bittner, E. (2003) *Aspectos do trabalho policial.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Boletín Oficial de la República Argentina (1992) 17 de enero.

Boletín Oficial del Estado (2008) número 171, Madrid, 16 de julio.

Boletín Oficial (1992) Buenos Aires, 17 de enero.

Buckner T. *et al*. (1983) "Policía y cultura", en José María Rico (Comp.), *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Universidad-Alianza Editorial.

Cabanellas de Torres, G. (1983) (Dir.). *Dicccionario Militar* (*aeronáutico, naval y terrestre*). Buenos Aires: Editorial Claridad, tomo VI, p. 100.

CALEA (1999) Comission of Accreditation for Law Enforcement Agencies, Inc., *Standards Manual of the Law Enforcement*. Agency Accreditation Program. 4ª edición.

Choukr F. H. y Bacila C. R. (2003) "Polícia e Estado de Direito na América Latina: Relatório Brasileiro", en Juan-Luis Gómez Colomer, Kai Ambos y Richard Vogler (Eds.) (2003), *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá:

Friedrich Ebert Stiftung/Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional/Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, C. Ltda, pp. 117-158.
(CICR) Comité Internacional de la Cruz Roja (2004). *Guía para la conducta y el comportamiento de la policía*. Ginebra: Unidad para las Relaciones con las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
— (2008) *Violencia y uso de la fuerza*. Ginebra.
— (1988) "Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario". En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, núm. 85, enero-febrero, pp. 9-37
Colonel, J. y Hughes, W. (1999) *Military Intelligence Blunders*. London: Robinson Publishing Ltd.
Córdoba, Gabriela E. Gabriela E. y Pastor Daniel R. (2003) "La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Argentina". En Juan-Luis Gómez Colomer, Richard Vogler y Kai Ambos (Eds.), *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung/Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez C. Ltda, pp. 45-77.
Cortés Guardado, M. A. (2006) "Cultura de la legalidad en México: creencias sobre la justicia, la ley y las instituciones". En *Revista Acta Republicana*, año 5, núm. 5. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 41-51.
Cuarto Informe de Gobierno (2004) México, 1° septiembre.
Dammert, L. (2007) (Coord.) *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Santiago de Chile.
— y Bailey J. (2005) (Coords.) *Reforma policial en las Américas.* México: Siglo XXI Editores.
Danzig, R. (2000) "Countering Traumatic Attacks". En *Small Wars and Insurgencies*, volume 11, Autumn, number 2, special issue. *Deterrence in the 21st Century*, Essex: United Kingdom. Editor Max Manwaring G. A Frank Cass Journal.
Das, D. K. (1986) "Modèles militaires de service de police: impressions comparatives". *Journal du Collège Canadien de Police*, vol. 10, num. 4.
De Cees, R. (1998) *Servir y proteger. Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad.* Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, pp. 214, 440 y 444.
De la Barra R. (1999) *Policía comunitaria. Trayectoria de un concepto y experiencias comparadas*: Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
De Rover, Cees (1998) "Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad". Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
Díaz, E. (1985) *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus. 4ª reimpresión.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1970) Madrid: Espasa-Calpe. 19ª edición.

Diederik, L. (1999) *Confessions at Any Cost. Police Torture in Russia*. New-York-Washington, D.C.-London-Brussels: Human Rights Watch.

DOF *Diario Oficial de la Federación* (2009) México, DF, 2 de enero.

— México (2009) DF, 29 de mayo.

— México (2009) DF, 24 de agosto.

Elting, John R. y Stein, George H. (1995) "Las SS" (primera parte). En *El Tercer Reich*, Barcelona: Time-Life/ Rombo.

FLACSO (2007) "Reporte Sector Seguridad". Chile e Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas Nicaragua. (Centroamérica).

Frühling, H. y Azún, Candina (2005) (Eds.) *Policía, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur.* Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

— (2004) *Calles más seguras. Estudio de la policía comunitaria en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

— (2002) "Policía y sociedad (tres experiencias sudamericanas)". En *Revista Renglones.* ITESO, núm. 51. "Seguridad, la asignatura pendiente", mayo-agosto. Tlaquepaque: México.

— (2000) "La modernización de la policía en América Latina". En Jorge Sapoznikow *et al*. (Eds.), *Convivencia* y s*eguridad*: *un reto a la gobernabilidad*. Alcalá de Henares: Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá.

García Covarrubias, J. (2005) *Transformación de la Defensa: el caso de EE.UU. y su aplicación en Latinoamérica: Military Review*. *The Professional Journal of the U.S. Kansas*: *Army.* U.S. *Army Combined Arms Center*. Fort Leavenworth. Edición Hispanoamericana. Marzo-abril.

García Luna, G. (2010) *Informe del Estado de la Seguridad Pública en México*, H. Congreso de la Unión. 21 de enero.

Gómez Colomer, J. L y Bailey, J. (2005) (Coords.), *Reforma Policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.

—, Vogler R. y Ambos K. (2003) (Eds.). *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos* (*Un proyecto internacional de investigación*). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

— (2003) "Estado democrático y modelo policial. Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen". En Juan-Luis Gómez Colomer, Richard Vogler y Kai Ambos (Eds.). *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. (*Un proyecto internacional de investigación*). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, pp. 1-14.

Graham, H. Turbiville, Jr. (2001) "Las múltiples misiones de la Fuerza de Seguridad Interna de México". En *Military Review* "Hispano-American". "Otras Operaciones Militares". March-april. Kansas: Fort Leavenworth. p. 49.

Guerrero Peralta O. J., "La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Colombia". En Gómez Colomer, *et al.* (Eds.), *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos.* (*Un proyecto internacional de investigación*). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Guisández ,Gómez J. (2002) "La protección de las víctimas en los conflictos de carácter no internacional". En *Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja Española, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario. Valencia: Tirant Monografías, núm. 225.

Handel, Michael I. (1982) "Numbers do Count: The Question of Quality versus Quantity". En Huntington Samuel P., *The Strategic Imperative*. *New Policies for American Security, Written under the auspices of the Center for International Affairs.* Massachussets: Harvard University, Ballinger Publishing Company, Cambridge.

Harroff-Tavel, M. (1993) *La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna*. En separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, núm. 117, mayo-junio, pp. 17 y 18.

IDHVAA-Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi (1991) Turku/Abo. Finlandia. "Declaración sobre las normas humanitarias mínimas". En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, núm. 105, mayo-junio, pp. 353-359.

James, W. Q. (1968) *Varieties of Police Behavior*. New York: Atheneum.

Jar Cousuelo, G. (2000) *Modelos comparados de policía.* Madrid: Dykinson S.L. Ministerio del Interior/Editorial.

— (1995) *Modelo policial español y policías autónomos*. Madrid: Ministerio del Interior.

Jerome, H. Skolnick & David H. Bayley (1986) *The New Blue Line* (*Police Innovation in Six American Cities*). New York: The Free Press, Macmillan.

Kliksberg, B. (2008) "¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina (La falacia de la mano dura)". En *Revista Nueva Sociedad,* núm. 215, Buenos Aires, mayo-junio.

López Garrido, D. (1982) "Apéndice documental". En Diego, *La guardia civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona: Crítica/Grupo Editorial Grijalbo.

López Portillo Vargas, E. (2003) *Educación y entrenamiento policial para la democracia.* Center for US-Mexican Studies. Universtiy California. San Diego: La Jolla. Disponible en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/Formar_para_la_democracia.pdf

— (2002) "The Police in Mexico: Political Functions and Needed Reforms". En John Bailey y Jorge Chabat (Eds.) *Transnational crime and public security: challenges to*

Mexico and the United States. San Diego: Center for U.S./Mexican Studies at the University of California/La Jolla. U.S.- Mexico contemporary perspectives series, p. 18.

Loubet del Bayle J. L. (1992) *La police. Approche socio-politique*. Paris: Montchrestien.

Maier, J. (1996) "Nacimiento y desarrollo de la policía institucional". En Maier, Julio *Nueva Doctrina Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Martín, Stern, F. (1961) *El Ejército Ciudadano*. Buenos Aires: Biblioteca del Oficial. Círculo Militar, vol. 509, mayo.

Millett, A. & Maslowski, P. (1984) *Historia Militar de los Estados Unidos*. *Por la Defensa Común*. Madrid: Editorial San Martín.

Ministerio Federal del Interior. Inspector jefe de las plolicías armadas de los estados federados, "La policía en Alemania" (Seguridad interna y naturaleza de la policía en un estado federal). Berlín: Hausanschrift: alt-moabit 101 d. 10559.

Moloeznik, M. P. (2006) "Public Security and Police Reform in México". En John Bailey and Lucía Dammert (Eds.) *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.

— (2004) "Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)". En *Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos*. (6), pp. 29-36.

— (1997) (coord.) *Alternativas de políticas públicas* (Seguridad Pública). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, p. 21.

Organización de Naciones Unidas (2007a), *Informe Global de la Corrupción 2007* (Corrupción en Sistemas Judiciales), Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto.

— (2007b) "Recomendaciones". En *Informe Global de la Corrupción 2007*. (*Corrupción en Sistemas Judiciales*). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto, pp. XVIII y XXI.

— (1998) A/Conf. 183/9. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. 17 de julio.

— (1995) Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. *Estados de Desorden* (*los efectos sociales de la globalización*). Ginebra.

Poder Ejecutivo de la Federación (2004) Vicente Fox Quesada, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1° septiembre.

Rico, J. M y Chinchilla, Laura (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectives*. Lima: Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute.

— y Chinchilla, L. (2002) *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI. Editores.

— (1998) *Crimen y justicia en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

— (1997) *Justicia penal y transición democrática en América Latina.* México: Siglo XXI Editores.

— (1983) (Comp.) *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
Sandoz, I. (2001) Comentario al *Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*, Comité Internacional de la Cruz Roja y Plaza & Janés. Bogotá: Editores Colombia, S.A., 1ª edición en español, enero, p. 96.
Schroeder, Cordero F. A. (1998) "Guardia Nacional". En *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Porrúa, tomo II, D-H.
Sommaruga, C. (1998) "Prefacio". En Cees de Rover, *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
Suárez de Garay, M. E. (2006) *Los policías: una averiguación antropológica.* Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ ITESO.
— (2002) "Claves para desentrañar el mundo policial". "Un acercamiento antropológico". En *Revista Renglones*. Tlaquepaque, mayo-agosto. ITESO.
Varenik, R. (2005) *Accountability*, *sistema policial de rendición de cuentas*. México: INCYDE/CIDE.
Weber, M. (1946) "Politics as a Vocation". En Gerth, H. H. & C. Wright Mills (Eds.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York and Oxford: Oxford University Press.

Direcciones electrónicas

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979) Artículo 1º. Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre; texto completo. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf
Cooperación Internacional (2009) recuperado 01 junio. Disponible en http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=251
Dammert, L. y Bailey, J. (2005) "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina". En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19. N° 1. Chile: FLACSO. Enero-junio. Disponible en http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf
Diario *La Nación* (2006) (Chile) del 1 de noviembre, de Encuesta LyD: Carabineros mejor evaluados que jueces y fiscales. Disponible en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061031/pags/20061031215618.html
Encuesta sobre corrupción de la Fundación Libertad y Desarrollo (2007). Disponible en http://www.lyd.com/LYD/Controls/Neochannels/Neo_CH4243/deploy/ENC_Corrupcion2007.pdf

International Transparency (2007) *La corrupción arraigada en países de bajos ingresos requiere de acción global*, Londres/Berlín, 27 de septiembre de 2007, "El buen gobierno comienza en casa". En *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC). Disponible en http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corrupcion_en_america_latina/americas_cpi

Marcón O. A. (2004) *Policía y seguridad en Japón (La eficacia del policía a pie).* Disponible en http://www.mseg.gba.gov.ar/ForyCap/cedocse/policias/policias%20en%20el%20mundo/Policia%20y%20seguridad%20en%20Japon.pdf

Moloeznik, Marcos Pablo (2001) "Presente y futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia". En *Security and Defense Studies Review*. Disponible en http://www.3.ndu.edu/chds/journal/index.htm

Neild, R. (2002) "Sosteniendo la reforma: policía democrática en América Central" (en línea). En *Enfoque Seguridad Ciudadan*a. WOLA. Washington, D.C. Disponible en: http://www.justiceiniciative.org/db/resource2?res_id=101725

Vigny J. D. y Thompson C. (2000) "¿Cuál es el porvenir de las normas fundamentales de humanidad?". En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, número 840. 31 de diciembre. P. 917-939. Disponible en http://www.cicr.org/icrcspa.nsf/5cacf.../c67b2a2c5014fad403256a0a004ce67f?OpenDocumen

ANEXO 1

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

(Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979)

ARTÍCULO 1º

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

ARTÍCULO 2º

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana, y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

ARTÍCULO 3º

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán hacer uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

ARTÍCULO 4º

Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

ARTÍCULO 5º

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza de seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 6º

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

ARTÍCULO 7º

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivo para creer que se ha producido o se va a producir una violación del presente Código, informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

ANEXO 2

GÉNESIS DE LA GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA: REAL DECRETO DE 26 DE ENERO DE 1844 SOBRE ORGANIZACIÓN DEL RAMO DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Señora: La organización del ramo de seguridad pública es uno de los objetos que más han excitado la consideración y el celo del Gobierno de V. M.

Aunque la libertad política, afianzada por la Constitución del Estado, señala ciertas limitaciones que sirven de pauta y freno al ejercicio de la potestad suprema, la libertad civil, expuesta de continuo a los amaños y violencias individuales, no puede subsistir con firmeza sin tutelar vigilancia y sin el robusto apoyo de la autoridad solícita y vigorosa del Gobierno.

Esta institución, dirigida a precaver y reprimir los actos que pueden poner en peligro las personas y bienes de los ciudadanos, existe, aunque bajo diferentes formas, en todos los pueblos cultos, siendo muy de notar que allí es más acallada y efectiva donde mejor se entienden y aprecian los buenos principios en que descansa el verdadero sistema constitucional.

Por muy lamentables que sean algunos antecedentes que en España ofrece la organización del ramo de seguridad, fuerza es reconocer que semejantes hechos aislados y accidentales no pueden afectar la esencia de una institución, sin la cual no cabe la protección de aquellos respetables intereses, cuya salvaguardia es el primer blanco de la sociedad civil.

ANEXO 3

CARTILLA DEL GUARDIA CIVIL (20 DE DICIEMBRE DE 1845)
CAPÍTULO PRIMERO

Prevenciones generales para la obligación del Guardia Civil

ARTÍCULO 1.º

El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás.

ARTÍCULO 2.º

El Guardia Civil por su aseo, buenos modales y reconocida honradez ha de ser un dechado de moralidad.

ARTÍCULO 3.º

Las vejaciones, las malas palabras, los malos modos nunca deben usarlos ningún individuo que vista el uniforme de este honroso Cuerpo.

ARTÍCULO 4.º

Siempre fiel a su deber, sereno en el peligro y desempeñando sus funciones con dignidad, prudencia y firmeza, será más respetado que el que con amenazas sólo consigue malquistarse con todos.

ARTÍCULO 5.º

Debe ser prudente, sin debilidad, firme sin violencia y político sin bajeza.

ARTÍCULO 6.º

El Guardia Civil no debe ser temido sino de los malhechores ni temible, sino de los enemigos del orden. Procurará ser siempre un pronóstico feliz para el afligido y que a su presentación, el que se creía cercado de asesinos se vea libre de ellos; el que tenía su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que ve a su hijo arrastrado por una corriente de las aguas, lo crea salvado; y por último, siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos.

ARTÍCULO 7.º

Cuando tenga la suerte de prestar algún servicio importante, si el agradecimiento le ofrece alguna retribución, nunca debe admitirla. El Guardia Civil no hace más que cumplir con su deber; y si algo debe esperar de aquel a quien ha favore-

cido, debe ser sólo un recuerdo de gratitud. Este desinterés le llenará de orgullo, le granjeará el aprecio de todos, y muy particularmente la estimación de sus jefes, allanándole el camino para sus ascensos.

ARTÍCULO 8.º

El Guardia Civil, lo mismo en la Capital de la Monarquía que en el despoblado más solitario, no deberá nunca salir de la casa-cuartel, sin haberse afeitado por lo menos tres veces por semana, teniendo el pelo y las uñas cortas, bien lavado, peinado y aseado, limpiando diariamente las botas y zapatos.

ARTÍCULO 9.º

Lo bien colocado de sus prendas y su limpieza personal han de contribuir en gran parte a granjearle la consideración pública.

ARTÍCULO 10.º

El desaliño en el vestir infunde desprecio.

ARTÍCULO 11.º

Si encontrase algún conocido, amigo o camarada le saludará con urbanidad y decencia; sin gritos, ni ademanes descompuestos, y usando siempre para ello de sus nombres o apellidos sin valerse de los motes o apodos por que son conocidas algunas personas.

ARTÍCULO 12.º

Será muy atento con todos. En las calles cederá la acera del lado de la pared, no solo a jefes militares, sino a las justicias de los pueblos en que esté, a todas las autoridades, en cualesquiera de las carreras del Estado, y por lo general a toda persona bien portada, y en especial a las señoras. Es una muestra de subordinación para unos, de atención para otros, y de buena crianza para todos.

ARTÍCULO 13.º

Tendrán muy presente los individuos del Cuerpo el artículo de Ordenanza que previene el saludo a todos los oficiales del Ejército, para distinguirse en observarlo con la mayor puntualidad.

ARTÍCULO 14.º

Nunca se entregará por los caminos a cantos ni distracciones impropias del carácter y posición que ocupa. Su silencio y seriedad deben imponer más que sus armas.

ARTÍCULO 15.º

Ha de procurar juntarse generalmente con sus compañeros para fomentar la estrecha amistad y unión, que debe haber entre los individuos del arma, aunque también podrá hacerlo con aquellos vecinos de los pueblos que por su moralidad y buenas costumbres sean apreciados y considerados en el pueblo donde estuvieren.

ARTÍCULO 16.º

No entrará en ninguna habitación, sin llamar anticipadamente a la puerta, pedir permiso, valiéndose de las voces “Da Vd. su permiso” u otras equivalentes,

olvidando absolutamente la denominación de patrón o patrona que comúnmente suelen usar todos los soldados. Cuando le conceda entrar lo hará con el sombrero en la mano y le mantendrá en ella hasta después de salir.

ARTÍCULO 17.º

Cuando tenga que cumplir con las obligaciones que le imponen el servicio peculiar del instituto a que pertenece y sus Reglamentos, de exigir la presentación de pasaportes, disipar algún grupo, hacer despejar algún establecimiento, o impedir la entrada en él, lo hará siempre anteponiendo las expresiones de "Haga Vd. el favor" o "Tenga Vd. la bondad". Cuando sean Oficiales o Jefes del Ejército, lo verificará además dándole el tratamiento, y haciendo el saludo que les corresponda por sus insignias.

ARTÍCULO 18.º

Sus primeras armas deben ser la persuasión y la fuerza moral, recurriendo sólo a las que lleve consigo, cuando se vea ofendido por otras, o sus palabras no hayan bastado. En este caso dejará bien puesto el honor de las que la Reina le ha entregado.

ARTÍCULO 19.º

Cuando tenga que dar parte personalmente a algún superior, después de saludarlo, con el arma, o sin ella, según se encontrare, le hará una relación sucinta de lo que hubiese presenciado, concretándose a referir la ocurrencia, tal y como hubiese pasado, sin añadir nada ni hacer comentarios inoportunos; hablará despacio, en tono de voz comedido y respetuoso, manteniéndose cuadrado y con los brazos caídos, dando siempre a cada uno el tratamiento que le correspondan.

ARTÍCULO 20.º

El Guardia Civil siempre llevará consigo tintero y papel para hacer sus apuntaciones, y el cuaderno de requisitorias de los criminales, a quienes se persiga por la ley.

ARTÍCULO 21.º

Deberá estar muy engreído de su posición, y aunque no esté de servicio, jamás reunirse a malas compañías, ni entregarse a diversiones impropias de la gravedad que debe caracterizar al Cuerpo.

ARTÍCULO 22.º

Los individuos de la Guardia Civil se conducirán en todo caso como si estuviesen de servicio, y para su desempeño deben saber de memoria el Reglamento del arma, que llevarán siempre consigo.

ARTÍCULO 23.º

Para llenar cumplidamente su deber, procurarán conocer muy a fondo y tener anotados los nombres de aquellas personas que por su modo de vivir holgazán, por presentarse con lujo, sin que se les conozcan bienes de fortuna, y por sus vicios, causen sospecha en las poblaciones.

ARTÍCULO 24.º

Observará a los que, sin motivo conocido, hacen frecuentes salidas de su domicilio, y seguirá los pasos de los sujetos que se hallen en este caso, reconociendo sus pasaportes, para cerciorarse de su autenticidad; y en el caso de tener noticia de la perpetración de algún delito, tratará de averiguar por todos los medios posibles dónde estuvieron estas personas en el día y hora en que se cometió. Practicando estas indagaciones con el detenimiento y minucioso examen que tan delicado asunto requiere, tal vez no se cometerá un crimen cuyos autores no sean descubiertos.

ARTÍCULO 25.º

Por ningún caso allanará la casa de un particular sin su previo permiso. Si no lo diese para reconocerla, manteniendo la debida vigilancia a su puerta, ventanas y tejados, por donde pueda escaparse la persona que persiguiese, enviará a pedir al Alcalde su beneplácito para verificarlo.

ARTÍCULO 26.º

Se abstendrá cuidadosamente de acercarse nunca a escuchar las conversaciones de las personas que estén hablando en las calles, plazas, tiendas o casas particulares, porque este sería un servicio de espionaje ajeno a su instituto, sin que por esto deje de procurar adquirir noticias y de hacer uso de lo que puede serle útil, para el mejor desempeño de las obligaciones que el servicio del cuerpo le imponen.

ARTÍCULO 27.º

Será siempre su obligación, perseguir y capturar a cualesquiera que cause herida, o robe a otro, y evitar toda riña.

ARTÍCULO 28.º

Siempre que observe algún motín o tumulto, que su muy superior fuerza no pueda contener por sí solo, deberá acudir a pedir auxilio a la Guardia o Cuartel que hubiere más inmediato; y donde no lo hubiese ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad para que adopte las medidas que el caso requiera.

ARTÍCULO 29.º

Cuando dé parte de alguna ocurrencia, verbal o por escrito, cuidará mucho de poner los nombres de los individuos aprehendidos, preguntándoles, así como su edad, su oficio y pueblos de su naturaleza.

ARTÍCULO 30.º

Si el parte fuese referente a delitos cometidos, como asesinatos, herida, robo, u otros de esta especie, y hubiese testigos presenciales, cuidará igualmente de referir esta circunstancia y de informarse, si pudiere del nombre de ellos, su oficio y señas de las casas donde habitan, si fueran en la población, y si en los caminos o despoblado, de los pueblos donde residen.

ARTÍCULO 31.º

La Guardia Civil no tiene autoridad para llamar a su presencia ni reprender a las justicias de los pueblos, pero si hallasen alguna falta en su comportamiento, o conociesen que los alcaldes, desentendiéndose de su sagrada obligación, son causa de experimentarse en el País, o en el servicio de S. M. males que pudieran evitarse, sin perder momento lo pondrán en conocimiento de sus respectivos jefes, para que llegado por su conducto a noticia del Jefe Político de la Provincia, adopte las medidas que crea conveniente; y cuando la urgencia del caso lo requiera, directamente el Jefe Político.

ARTÍCULO 32.º

No tienen inmediata dependencia de las justicias de los pueblos en que se hallan destacados; mas si éstas les pidieren auxilio, para cualquier función del servicio, se lo prestarán, con sujeción al Reglamento.

ARTÍCULO 33.º

Cuando en el campo, o despoblado, encuentren los Guardias Civiles algún herido que por su gravedad no puede dar lugar a conducirlo con vida al pueblo más inmediato, deberán tomarle una declaración indagatoria, arreglada al modelo número 2º de los formularios de sumarias que se acompañan a esta Cartilla.

ARTÍCULO 34.º

En caso de que ocurra incendio, acudirá inmediatamente al punto donde tenga lugar, cuidando especialísimamente de proteger a todas las personas que se encuentren en el sitio de la desgracia, asegurando sus intereses y evitando que se introduzcan en la casa gentes que con pretexto de auxiliar llevan el de robar, o cometer otros excesos.

ARTÍCULO 35.º

En las avenidas de los ríos, huracanes, temblores de tierra, o cualesquiera otras calamidades prestará cuantos auxilios estén a su alcance, a los que se vieren envueltos en estos males.

ANEXO 4

RESPONSABILIDADES DE LA POLICÍA (CICR, 2004: 6-7)

Aplicar las leyes nacionales

Usted tiene el deber de:

- proteger la vida y los bienes.
- procurar un clima de seguridad.
- restablecer y mantener la paz y el orden público.
- respetar los derechos humanos de todas las personas.

Prevenir y detectar el crimen

- Usted forma parte de la comunidad.
- Debe fomentar la cooperación entre la policía y la comunidad.
- Debe comportarse de manera que aliente y propicie la confianza y el respeto mutuos entre la policía y la comunidad.

Mantener y restablecer la paz y el orden público

- Las personas tienen derecho a defender opiniones, expresarse, asociarse y reunirse pacíficamente.
- Usted tiene el deber de mantener y restablecer la paz y el orden público observando el marco de la ley.

Asistir a la comunidad en situaciones de urgencia

- Usted debe prestar ayuda y asistencia en situaciones de necesidad.

Manual de sistemas comparados de policía
se terminó de imprimir en noviembre de 2010
en los talleres de Editorial Pandora S. A. de C. V.
Caña 3657, La Nogalera,
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 500 ejemplares.

Diseño:
Verónica Segovia González
Diagramación:
Juan Francisco Bojórquez
Corrección:
Luis Camacho