

Delincuente y policía: ¿la misma cosa?

En América Latina, la policía está aún lejos de cumplir con los estándares del Estado de Derecho

Kai Ambos

Parte integral de un Estado de Derecho democrático es una policía respetuosa de los derechos de los ciudadanos, en particular los de los sospechosos. Las policías de América Latina están consideradas todo lo contrario de ese ideal: en muchos países de la región, la brutalidad policial, la corrupción e incluso la delincuencia fomentada por la policía son comunes.

Las causas de ello son, por un lado, las condiciones socioeconómicas en que tiene lugar el trabajo de la policía; por otro, déficits organizativos, tales como la atomización de la policía en un gran número de unidades especiales y controles (internos y externos) muy débiles. La Cooperación Técnica puede ayudar a enfrentar los problemas, a través de, por un lado, cursos de capacitación y perfeccionamiento y, por otro, asesoramiento para reformar las estructuras organizativas de la policía y de los procesos penales en América Latina.

La reforma de las policías tiene una importancia fundamental para la democratización de las sociedades latinoamericanas. El Estado democrático de Derecho no se caracteriza sólo por el ritual de las elecciones periódicas, sino también por una policía que combata eficientemente el crimen y respete simultáneamente los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular también los de los sospechosos. De acuerdo con el principio fundamental de derechos humanos de que toda persona es considerada inocente en tanto no se demuestre lo contrario, el sospechoso se transforma en culpable sólo si en un proceso penal justo y debido se prueba que ha cometido un delito.

Cuanto mayores las diferencias
sociales, más brutal la policía

Lamentablemente, la realidad policiaca en gran parte de América Latina es todo lo contrario de ese ideal. Las policías latinoamericanas están consideradas por lo general como violentas, corruptas y poco eficientes. Naturalmente, existen diferencias entre países, explicables por las condiciones económicas y las relaciones de poder y que se relacionan con la calidad de las bases legales existentes para el trabajo policial y la composición social, la dotación de personal y la financiación de las policías.

En una primera aproximación se puede distinguir entre aquellos países con grandes diferencias sociales y una correspondiente alta tasa de criminalidad como consecuencia de la pobreza (tales como México, Brasil, Venezuela y crecientemente Argentina) y países con un mayor equilibrio social (tales como Costa Rica, Chile y Uruguay). Mientras que en los países del primer grupo, la brutalidad policial está en el orden del día, en particular contra los pobres («limpieza social»), en el segundo grupo se puede hablar - grosso modo - más bien de comportamientos abusivos, que no necesariamente alcanzan el grado de abierta brutalidad.

Una situación completamente diferente se plantea en la lucha contra determinados fenómenos criminales, p. ej. y en particular la producción y el tráfico de drogas, porque en ese caso se registra por un lado un alto grado de especialización y por otro, una militarización del trabajo policial, que va incluso hasta la asunción de determinadas funciones policiales por parte de las fuerzas armadas. El ejemplo clásico de ello es Colombia.

Los abusos policiales se producen también por la falta de eficientes controles externos (e internos), y ello a su vez se debe, entre otras cosas, a las estructuras policiacas de los diferentes países. En Estados federales, como Argentina, México y Brasil, existen, además de una policía federal, policías autónomas provinciales o estatales, mientras que en países más pequeños y centralistas, tales como Chile, Bolivia y Uruguay, las policías locales accionan a lo sumo a nivel comunal, como policías municipales. Un alto grado de autonomía de las unidades policiacas descentralizadas puede llevar a que éstas se sustraigan a los controles. Por otro lado, la

descentralización de la policía puede representar un contrapeso a la concentración de poder. En los Estados latinoamericanos federales, las policías federales gozan por lo general de un mejor equipamiento y financiación que las policías estatales o provinciales.

También la existencia de un gran número de unidades especiales con competencias específicas y excluyentes en determinados sectores, p. ej. la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, el aseguramiento de las fronteras, la regulación del tránsito, la seguridad en los aeropuertos o la protección ambiental, es una cuestión de doble filo. La especialización de unidades policiales puede desembocar en su autonomización y, en consecuencia, en una pérdida del control sobre ellas. Por otra parte, la especialización es una evolución positiva cuando tiene como consecuencia que las policías se identifiquen más con sus tareas específicas, es decir cuando la especialización lleva a su profesionalización y particularmente a su despolitización.

Otro gran problema es la militarización de la policía, observable en toda América Latina y que se manifiesta o bien en la existencia de policías militares o militarizadas (policía militar en Brasil y Venezuela, carabineros en Chile) o bien en que tareas policiales son asumidas por unidades militares, como p. ej. la vigilancia de las fronteras en Argentina. A ello se agrega que la creciente delincuencia y el sentimiento generalizado de inseguridad entre la población (en particular en Argentina, Colombia y México) han llevado a una privatización de las tareas policiales, que se manifiesta en una multiplicación inflacionaria de las empresas privadas de seguridad.

Los límites entre prevención y represión se diluyen

Esa confusión administrativa lleva a una inmanejable maraña de normas, ya que para cada categoría policial se necesita una ley policíaca propia, que regule su organización y sobre todo sus tareas y competencias. Cuantas más policías hay, más difícil es delimitar cuáles tienen tareas preventivas (conjuración de peligros), y cuáles tareas represivas (investigación, persecución penal). Ello, a su vez, aumenta el peligro de que surja una zona gris entre ambas áreas, ni definida ni regulada, es decir, que ya no pueda identificarse entre prevención y persecución penal. Sobre el problema se discute actualmente también en Alemania, en relación con la cuestión de la legitimidad de las investigaciones preventivas en la lucha contra el crimen organizado, es decir, investigaciones policiales sin una sospecha concreta. También puede suceder que dos unidades policiales diferentes, como p. ej. la Policía de Investigaciones y los Carabineros en Chile investiguen el mismo caso y eventualmente arriben a diferentes conclusiones y resultados.

La división entre tareas preventivas y represivas es importante, porque sólo las actividades represivas de la policía son controladas por una instancia judicial, ya sea por el fiscal o por el juez instructor. De hecho, las reglas de persecución penal no satisfacen en muchos países latinoamericanos las exigencias planteadas por un control de ese tipo: en la mayoría de los casos, los procedimientos penales se orientan por el modelo escrito e inquisitivo, es decir, que las investigaciones y el veredicto se hallan en última instancia en una sola mano y la sentencia se basa sobre todo en los resultados de las investigaciones policiales presentadas en los correspondientes informes.

A diferencia del anterior, el modelo contrario - oral y acusatorio - se basa en la división del trabajo entre el fiscal que lleva adelante las diligencias, la policía que lo asiste y el tribunal, que juzga luego de la exposición oral de las pruebas. De acuerdo con este modelo, la policía está sujeta - por lo menos en la concepción normativa - al control de la fiscalía y, gracias a la oralidad del juicio, se asegura que las tareas investigativas de la policía puedan ser controladas por todos los participantes. Por ello en América Latina es necesario, por un lado, separar la organización de las tareas preventivas y represivas de la policía, y, por otro, pasar del modelo de procedimiento penal escrito e inquisitivo al oral y acusatorio. En los años 90 se acometieron en algunos países latinoamericanos reformas de ese tipo y es imprescindible profundizar y apoyarlas.

Muchos policías son corruptos porque ganan poco

A la brutalidad policial y los déficits organizativos se suma la extendida corrupción, explicable no sólo por razones culturales ni sociales, sino también a partir de la cruda realidad económica de los agentes policiales. Por un lado, la policía se ve confrontada con una delincuencia creciente debido al aumento de las diferencias entre ricos y pobres; por otro, la policía misma se cuenta entre los perdedores del modelo neoliberal, porque sus

ingresos apenas sobrepasan el mínimo existencial (en Chile, un policía gana unos 150 dólares por mes), siendo bastante menores que los de las fuerzas armadas (con algunas excepciones como el caso de Perú), pero también que los de los servicios privados de seguridad. Ello hace aumentar la tentación de mejorar los ingresos por otros medios, ya sea a través de la extorsión de sospechosos o de cooperación colusiva, es decir, ilegal y encubridora con éstos. Los escándalos de corrupción policial en América Latina son innumerables y a menudo incluyen la delincuencia policial organizada, como p. ej. las «superbandas» en Uruguay en la segunda mitad de los 90. En ese país, bandas pequeñas y altamente tecnificadas realizaban asaltos relámpago y luego desaparecían como tragados por la tierra, porque agentes policiales tenían una participación decisiva en las «operaciones».

Esos hechos no hacen justamente aumentar la confianza de la población en la policía. No puede dejar de llamar la atención por lo tanto que desde Brasil, Colombia y México se informe que el ciudadano común no vea diferencia alguna entre un policía y un delincuente, prefiriendo no entrar en contacto con ellos. En el informe anual de la Defensora del Pueblo de Bolivia, el 30 % de las quejas de la población que le llegaron en el período 2000/2001 estaban dirigidas contra la policía. Menos del 40 % de las víctimas de delitos en América Latina están satisfechas con el comportamiento policial al presentar la denuncia. En Europa Occidental, el porcentaje alcanza al 70 % y en África supera algo el 40 %¹.

Más sueldo, mejor organización

En síntesis, la extendida ineficiencia policial en América Latina se explica a partir de una combinación de diferentes factores, relacionados, por un lado, con las condiciones socioeconómicas del trabajo policial y, por otro, con problemas específicamente policiales derivados de su organización, capacitación y equipamiento. Cuanto más expresen los problemas de la policía las realidades sociales de inequidad, tanto menores resultados positivos puede tener una reforma policial que no tenga en cuenta las condiciones marco socioeconómicas. Sobre todo en los países del primer grupo, caracterizados por diferencias sociales extremas, la reforma de la policía debe estar incluida en una estrategia general de reforma social que se dirija principalmente contra las causas y menos contra las consecuencias de la delincuencia.

Ello es imposible de alcanzar naturalmente en el marco de la cooperación técnica y el peligro de esas exigencias maximalistas es que terminen en una estéril discusión acerca de la interrelación entre causa y efecto de la delincuencia y que, en definitiva, no se realice ninguna reforma, grande o pequeña. Por ello, la cooperación técnica debe concentrarse en reformas específicamente policiales. En primer lugar, figura el apoyo ya mencionado a la reforma de los procedimientos penales en América Latina, que tiene importancia en un doble sentido. Por un lado, una reforma del propio Estado de Derecho puede tener éxito sólo con la policía y no contra ella. La policía cumple no ya un papel cualquiera, sino el más importante en los procedimientos de investigación penal, porque es la que aclara los hechos y prepara el informe para las autoridades del proceso penal.

Por otro lado, la reforma del procedimiento penal implica también reformar en parte la policía, ya que una de sus ideas rectoras es someter las investigaciones policiales al control externo de una fiscalía. En América Latina hay que lograr entonces lo que se llevó a cabo en el siglo XIX en Alemania, en primer lugar en Prusia, con la creación de la fiscalía. La reforma del procedimiento penal y la de la policía se interrelacionan por lo tanto y ambas tienen una fundamental importancia para el desarrollo del Estado de Derecho en América Latina. El procedimiento penal como sismógrafo de la Constitución del Estado, la policía como expresión de un poder del Estado guiado por la sociedad civil: tal es el ideal que inspira las reformas.

La fiscalía debe poder sancionar
el comportamiento incorrecto
de la policía

El objetivo debe ser crear, con la institución de una fiscalía como dueña del procedimiento de investigación, una policía de investigaciones especializada, según el modelo de la police judiciaire francesa, subordinada exclusivamente a la fiscalía y que sólo realice tareas represivas. Sólo así parece poder resolverse el problema de la doble dependencia de una policía con tareas represivas - por un lado del ministerio del interior (en Chile, además, el ministerio de defensa) como máxima instancia policial y por otro lado de la fiscalía como máxima

instancia procesal - y el consecuente problema de la poco clara distribución de competencias. Un efectivo control de la policía por parte de la fiscalía está asegurado sólo si la última tiene no solamente el control formal en el marco del procedimiento penal, sino también competencias de sanción en caso de un comportamiento incorrecto de la policía. Mientras que la reforma del procedimiento penal afecta en primer lugar a la policía en sus funciones represivas, las siguientes propuestas tienen validez para todas las policías:

Antes de que se pueda abordar el problema de los déficits organizativos y las superposiciones de las policías en América Latina, debe llevarse a cabo un detallado análisis e inventario de las estructuras organizativas existentes desde un punto de vista comparativo. Ello sucederá en el marco de un proyecto de investigación del Instituto Max Planck de Derecho Penal Extranjero e Internacional (cfr. nota al final). Sólo sobre esa base pueden realizarse propuestas prácticas con respecto p. ej. a la separación de las funciones preventivas y represivas de la policía, siendo ya hoy claro que la necesaria reestructuración afectará a menudo también la organización del Estado.

La lucha contra la brutalidad policial y las violaciones de los derechos humanos exige no sólo que se efectúen eficientes controles y se sancionen los abusos, sino también una mejor prevención a través de una mejor capacitación y perfeccionamiento de los agentes policiales en cuestiones de derechos fundamentales y humanos. En ese marco también puede tomarse como tema la corrupción e intentar que cada uno de los agentes policiales tome conciencia de la dignidad de sus funciones como representante del Estado (se debate en Perú, por ej., el derecho de sufragio del Policía como medio de hacerlo participe de la democracia). El objetivo es, por un lado, fortalecer la interiorización de las normas y, por otro, debilitar una extendida subcultura policial, que tolera e incluso acepta un espíritu de cuerpo mal entendido, los abusos y el uso de la violencia. Simultáneamente, la corrupción debe ser combatida también mejorando considerablemente los ingresos de los agentes policiales. El objetivo de mejorar la capacitación y el perfeccionamiento debe ser la profesionalización y despolitización de la policía. La capacitación y el perfeccionamiento pueden adquirir también un complemento internacional a través de viajes al exterior, seminarios internacionales o la cooperación policial directa. Cuando la policía esté en condiciones de cumplir cabal y eficientemente sus tareas se le quitará razón de ser también a la exigencia de «más policía», que, paradójicamente, está bastante extendida en América Latina, a pesar de la vasta desconfianza con respecto a los policías.

El objetivo de la cooperación técnica debería ser por lo tanto simplificar las estructuras de la policía, hacer más eficientes los controles y mejorar su capacitación y perfeccionamiento. La ayuda meramente técnica, el equipamiento y el apoyo en la técnica de investigaciones, tal como son llevados a cabo sobre todo en el marco de la «cooperación para el desarrollo» de EE.UU., pero también en la cooperación policial a través del Ministerio del Interior Alemán, pueden ser necesarios desde el punto de vista policial y de la seguridad. Pero esa ayuda de equipamiento y técnica no puede ser la tarea principal de una cooperación para el desarrollo orientada hacia la salvaguardia de los derechos humanos y la reducción de la pobreza.

Nota:

1) Hugo Frühling, en: *Ideele* Nr. 141, Lima, octubre de 2001, p. 57 s.

Bibliografía:

Kai Ambos: *El proceso penal alemán y la reforma en América Latina*. Bogotá (Colombia; Gustavo Ibañez) 1998, 125 pp.

Kai Ambos, *Control de Drogas. Política y legislación en América Latina, EE.UU. y Europa. Eficacia y Alternativas* (con anexo legislativo de normas interamericanas y nacionales de América Latina, EEUU y Europa). Bogotá (Colombia ; Gustavo Ibañez) 1998, 466 pp.

Kai Ambos/Jan Woischnik, *Las reformas procesales penales en América Latina. Un resumen*. *Justicia. Revista de Derecho Procesal* (España). 2000 Nos. 2-3-4, 427-483.

Raúl Benítez Manaut: *Redefinición de la relación FF.AA.-poder civil*, en: *D+C*, No. 5/2001, p. 8 s.

Gilberto Calcagnotto: *Tênuas réstias de luz*, en: *D+C* No. 5/2001, p. 20 s.

Francisco Leal-Buitrago: *Cada uno por su lado*, en: *D+C*, No. 5/2001, p. 14 s.

Julio Maier, Kai Ambos, Jan Woischnik (coords.): *Las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires (ad hoc) 2000.

Roberto Pérez Martínez: *La policía judicial en el Estado democrático de derecho*, en: *Pena y Estado, Policía y sociedad democrática*, N-o. 3/1998, p. 155 s.

Maximiliano A. Rusconi, *Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones*, en: *Pena y Estado*, ibidem, p. 189 s.

Carola Schmid: *Justiz im Alltag: Die Rolle der Polizei in Lateinamerika*, en: Ahrens, Nolte (Hg.), ibidem

Carola Schmid, Peter Waldmann: *Achillesferse des Rechtsstaates*, en: *der Überblick*, 1/1998, p. 92 s.

Peter Waldmann (Hg.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín 1996

Este artículo está basado en conclusiones provisionales obtenidas en el marco del proyecto «La policía en el Estado de Derecho latinoamericano» del Instituto Max Planck de Derecho Extranjero e Internacional», Friburgo de Brisgovia. Para más informaciones consulte:
www.iuscrim.mpg.de/forsch/straf/projekte/ambos3.html

El autor agradece a Daniel Pastor (Argentina), Fauzi Hassan Choukr, Carlos Roberto Bacila; Maria Thereza Rocha de Assis Mora (Brasil), Alfonso Dorado (Bolivia), Claudio Diaz (Chile), Jaime Martinez (El Salvador), Ramón Cruz de la Ochoa (Cuba), Juan Moreno Sánchez (México), Carlos Caro (Perú) y José Luis González (Uruguay) por sus valiosos comentarios y a Teresa Manso por su ayuda en la preparación del texto. Los agradecimientos se hacen extensivos también al Ministerio de RR.EE. de Alemania, la Fundación Friedrich Ebert y la GTZ (Paraguay) por su apoyo al proyecto.

Dr. iur. Kai Ambos es Privatdozent (profesor adjunto) en la Universidad Ludwig Maximilian de Munich y jefe de las secciones Derecho penal internacional e Hispanoamérica del Instituto Max Planck de Derecho Penal Extranjero e Internacional, Friburgo de Brisgovia.
k.ambos@iuscrim.mpg.de

D+C Desarrollo y Cooperación,
editada por: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)
Dirección postal de la redacción:
D+C Desarrollo y Cooperación, C. C., D-60268 Frankfurt, Alemania.
E-Mail: descoop@gmx.net

Índice Arriba

[D + C Online] [Datenbanken] [Landesinfos] [Highlights] [News] [Links]

Copyright © 2002, DSE, 15.04.2002