

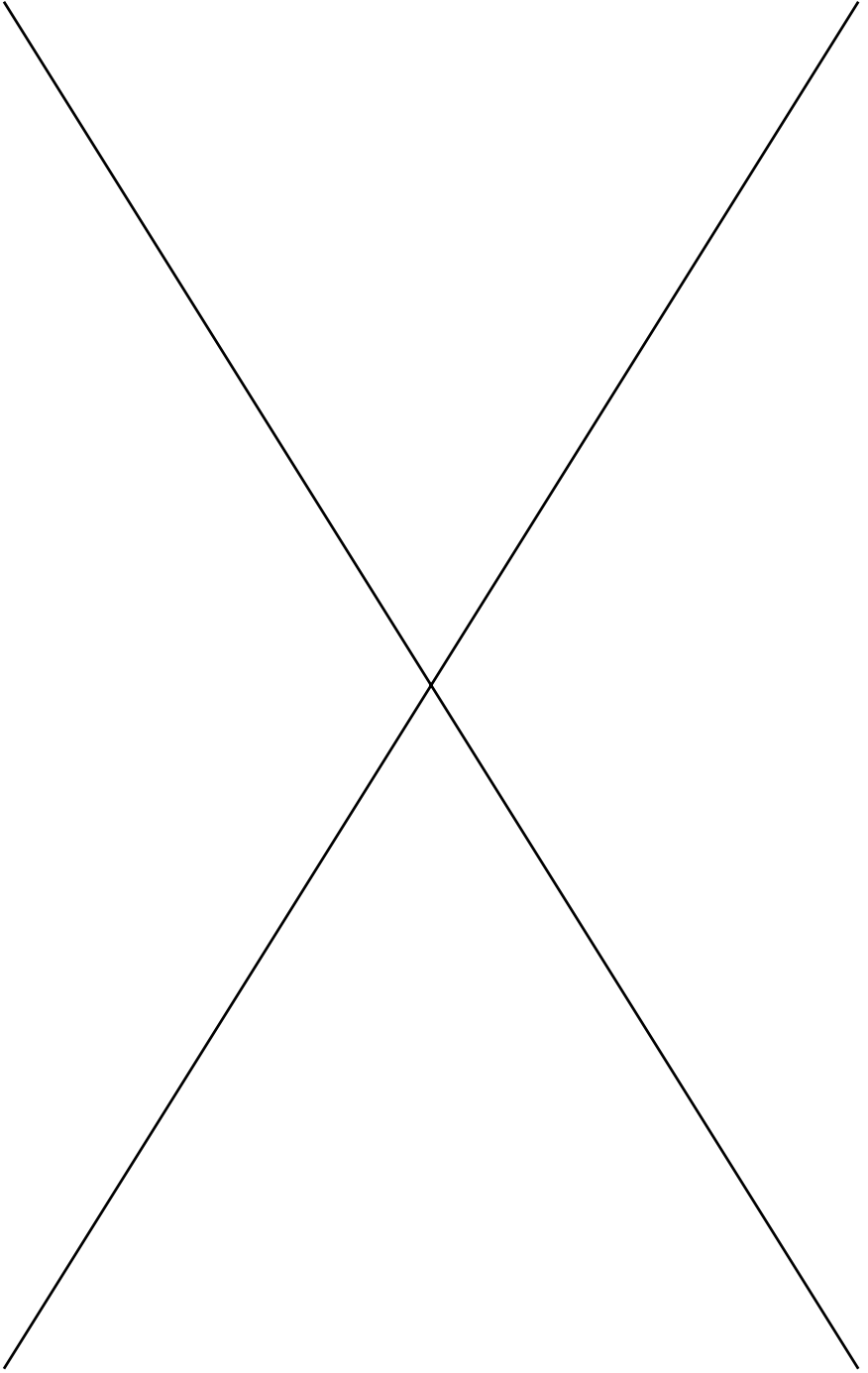
Nueva Sociedad Separatas

Peter Waldmann

¿Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en América Latina

Artículo aparecido en

Peter Waldmann: *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp. 111-138.



¿Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en América Latina

La policía de los países latinoamericanos es una institución muy poco analizada e investigada en profundidad¹. Esto encuentra su explicación en la realidad política de numerosos Estados de esa región. En la época de las dictaduras militares, es decir en los años 60 y hasta comienzos de los 80, toda la atención se centraba en las Fuerzas Armadas. Las fuerzas de seguridad solo aparecían ocasionalmente, como brazo auxiliar de la represión militar. Con la retirada de los generales del poder político, esta situación ha variado. La transición hacia formas de gobierno democráticas ha provocado un notorio descenso en el interés político y científico por las FFAA y ha despertado un mayor interés por la policía como institución responsable de velar por el orden público en la vida cotidiana.

En particular son dos situaciones, en alguna medida coincidentes entre sí, las que han provocado este mayor interés nacional e internacional por cuestiones referidas a la policía. En primer término, es cada vez más evidente que los esfuerzos por una consagración permanente de las estructuras democráticas y del Estado de Derecho no pueden quedar restringidos a los órganos constitucionales en el sentido más estricto, es decir a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino que deben abarcar asimismo la administración pública. En lo que se refiere a la policía –y según indican los expertos–, esta institución parecería resistirse tenazmente a todo esfuerzo en ese sentido y seguir aferrada, en su forma de pensar y actuar, a modelos autoritarios propios de los regímenes militares de otra época. En particular, se afirma que su manera de pensar sigue desarrollándose según la rígida antítesis de amigo/enemigo, con la sola diferencia de que el *enemigo político*, el *comunista subversivo*, ideado por los militares en el marco de la doctrina de la seguridad nacional, ha sido substituido por el *enemigo social*, el elemento marginal o criminal (Pinheiro, p. 167)². Esta forma de pensar en

1. Constituyen la excepción una serie de artículos compilados y publicados hace algunos años por Martha K. Huggins: *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*, Nueva York, 1991.

2. Una afirmación de orden general como ésta no es naturalmente aplicable a todos los Estados en igual medida. Corresponde mucho más a la realidad de países que se encontraron bajo un

categorías estereotipadas está indudablemente relacionada con la particular tendencia conservadora de las grandes organizaciones burocráticas y, en especial, con la existencia de las persistentes subculturas policiales. La mayoría de las organizaciones expuestas a frecuentes críticas externas, como los órganos de seguridad estatales, desarrollan mecanismos de defensa especiales que les permiten conservar normas tradicionales y esquemas operativos, a pesar de la considerable presión que puedan ejercer sobre ella determinadas fuerzas externas.

Sin embargo, esto solo explica en parte la actitud de la policía. Se agrega el hecho de que en los últimos 15 años ha habido un dramático aumento de la delincuencia en las grandes ciudades latinoamericanas³. Existen múltiples razones para explicar este incremento del índice de delincuencia. En parte, se debe a la creciente pauperización de amplios sectores de la población urbana en rápido incremento, y también al auge del narcotráfico y al crecimiento de los delitos relacionados con la droga. No es un secreto que el aumento de los delitos acompañados de violencia y de la delincuencia de las bandas coloca a la policía latinoamericana ante problemas de muy difícil solución. Esa es otra razón más de por qué la policía sigue pensando en categorías de amigo/enemigo y por qué su agresividad se descarga frecuentemente de manera explosiva. En no pocos casos la consecuencia concreta es que la policía reprime con enorme brutalidad a delincuentes más bien inofensivos, como carteristas, pequeños encubridores, ladronzuelos y bandas de menores, en tanto que en general no molesta a los poderosos cárteles de *gangsters* y sus líderes públicamente conocidos.

Esta situación genera reacciones amargas entre los afectados y desprestigia a la policía ante la prensa, en particular ante la prensa internacional. Como consecuencia, el turista que parte de viaje de visita a América Latina, recibe toda una serie de advertencias sobre la policía local. Se le advierte que, en el mejor de los casos, solo es inoperante e ineficiente, pero

régimen militar, como Brasil y Chile, que a democracias más añejas, como Colombia y Venezuela, donde se diferencia entre las imágenes del enemigo (el político-militar, el enemigo social, la mafia de las drogas, etc.).

3. Respecto a Colombia, v. Riedmann, p. 215; respecto a Guatemala, Cifuentes, p. 10. En el Brasil, como reacción ante la presión de la delincuencia, ha ganado terreno el linchamiento espontáneo, v. Benevides, María Victoria y Rosa María Fischer: "Alltagserfahrungen und städtische Gewalt. Zur Praxis des Lynchens in Brasilien" en *Lateinamerika-Analysen und Berichte* 9, Hamburgo, 1985, p. 20.

que también existen aquellos policías que hacen causa común con los delincuentes y extorsionan y desvalijan a ciudadanos y turistas. Sin duda estas advertencias y, en general, la mala imagen que tiene la policía en la mayoría de los países latinoamericanos son justificadas. En casi todos los países de la región, la policía es corrupta y, en muchos casos, desprecia sistemáticamente los derechos humanos. Sin embargo, por naturaleza, los policías no son más sádicos, ávidos de lucro y desconsiderados que la mayoría de las personas. Que estos rasgos se manifiesten con mayor frecuencia se debe, en gran medida, a su socialización profesional, así como a la organización, la estructura y el funcionamiento de las instituciones policiales. Por lo tanto, se trata de obtener un conocimiento más profundo de las mismas.

Si nos aproximamos a la policía latinoamericana como institución, no con una actitud de denuncia y condena anticipada, como se hace generalmente, se comprueba que muy rara vez ha sido objeto de análisis e investigaciones exhaustivos. Mientras que en Inglaterra y en Estados Unidos, y recientemente también en Alemania, la policía ha sido blanco frecuente de los investigadores (C. Schmid 1996), poco es lo que en esta materia se ha hecho en América Latina. Las únicas excepciones son los actuales proyectos de reforma que inducen a los periodistas e investigadores a emitir comentarios más o menos críticos y a destacar los aspectos relacionados con la visión de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos (v. al respecto el punto 4).

Esta falta de conocimientos acerca de una institución tan importante como es la policía justifica las siguientes consideraciones.

Sin duda, no pueden llenar el vacío existente, pero intentan canalizar la mirada hacia ciertos dilemas estructurales, a fin de agudizar la conciencia sobre la complejidad de los problemas que implican las reformas pendientes. Aun cuando en razón del carácter genérico del presente artículo, a lo largo del mismo se hablará de la "policía latinoamericana", cabe advertir al lector sobre la inconveniencia de tomar este término demasiado al pie de la letra. Existen diferencias en parte notorias en el estilo y los hábitos de las policías de los diferentes Estados latinoamericanos.

El presente artículo se basa en gran parte en materiales elaborados para las jornadas sobre la policía en América Latina, que se realizaron conjuntamente con el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla), en el marco del programa sobre el Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, en Panajáchel (Guatemala), en mayo de 1995. En esa oportunidad disertaron sobre el tema expertos en

cuestiones policiales (tanto del ámbito práctico como del científico) de diferentes países latinoamericanos (entre ellos, de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Guatemala y Venezuela). En particular, se discutieron temas referidos a la historia de la policía, su estructura organizacional, así como las competencias y la estructura del personal, las formas de abuso de poder y las posibilidades de una reforma institucional. Los resultados de esta jornada fueron publicados poco después en un volumen (Waldmann 1996b).

Retrospectiva histórica

No es mucho el material de investigación que existe acerca de la policía latinoamericana, así como tampoco se tiene un conocimiento acabado en relación con la historia de la misma. Hay algunos voluminosos tomos, escritos por ex-oficiales de la fuerza, que hacen una detallada descripción de ella desde una óptica oficiosa. Por lo tanto, estos trabajos tienden a idealizar la institución y contienen pocos elementos relacionados con los aspectos estructurales, como la autoconcepción profesional de las asociaciones policiales, su funcionamiento concreto y su relación con el ciudadano. Quien se interesa por estas cuestiones debe contentarse con consideraciones de orden más bien especulativo, basadas en algunas pocas investigaciones empíricas.

La imagen que así va surgiendo presenta rasgos francamente ambiguos. Por un lado, se atuvo estrictamente a los patrones institucionales establecidos por el modelo europeo. En una primera etapa fue el modelo británico de la policía de seguridad, capaz de reaccionar rápida y flexiblemente ante todo tipo de disturbios urbanos, el que más adhesión tuvo entre la dirigencia política latinoamericana. Más adelante despertaron mayor interés los sistemas centralistas de Francia⁴, Italia y España. Sin embargo, la transferencia de los patrones organizacionales y de las normas de conducta fracasó debido a que en las jóvenes repúblicas latinoamericanas existían condiciones sociales y políticas específicas, solo parcialmente com-

4. La influencia francesa se ha mantenido hasta ahora en tanto que el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía (Sctip), con sede en París, invita regularmente a oficiales de la policía latinoamericana a cursos de perfeccionamiento en Francia.

parables con aquellas vigentes en Europa. Como resultado de estas influencias contradictorias, surgió una institución profundamente híbrida que no se ajustaba a la realidad de estos países y que, al mismo tiempo, no constituía un calco verídico de los modelos europeos.

El mayor paralelismo entre la policía latinoamericana y la europea, como hemos señalado, existe sobre todo en el ámbito normativo-institucional. En el curso del siglo XIX, en ambos casos la policía —que inicialmente cumplía con los fines del Estado providencial y, como criatura del absolutismo, era paternalista e intervencionista— fue suplantada por otra cuyo accionar se limitaba estrictamente a cuestiones referidas al orden público y a la seguridad (Maier; Waldmann 1996c). Desde las primeras guerras por la independencia a comienzos del siglo XIX y hasta entrados los años 20 y 30 del siglo XX, en América Latina todo lo relacionado con la policía recaía en la competencia de las ciudades. Las atribuciones de la fuerza eran muy amplias: abarcaban el control de los alimentos, la recaudación de impuestos y la supervisión de los trabajos públicos, así como la vigilancia y la persecución de la prostitución y de la delincuencia. En el curso de los disturbios internos y de la progresiva cristalización de los Estados nacionales, se fue disolviendo gradualmente el poder de la policía de los municipios. Su lugar fue ocupado por el Estado que pasó a ser la máxima autoridad e instancia de control de la policía. La centralización de las facultades de mando y de control correspondió a la reconversión de la policía en una organización burocrática que, al menos formalmente, quedó sujeta al derecho y a la ley. Los tradicionales vigilantes nocturnos desaparecieron de las calles de las ciudades, del mismo modo que las milicias, reclutadas en caso de emergencia entre los vecinos. Como único responsable de guardar el orden público, pasó a ocupar su lugar el agente de policía profesional, instruido para ello y con un sueldo fijo. Al menos esa fue la intención de las leyes de reforma policial de aquellas décadas, con las cuales las elites dirigentes ilustradas de las urbes latinoamericanas documentaban su intención de acompañar la evolución hacia una policía profesionalizada al servicio del Estado y del bienestar general, como la que se había desarrollado en Europa.

En el ámbito socioestructural estas aspiraciones se vieron alentadas por el hecho de que, a partir de mediados del siglo XIX, tanto en Europa como en América Latina, se produjo un fuerte crecimiento de las ciudades. No hay que olvidar que la policía moderna representa principalmente una respuesta institucional a los problemas que planteaba la aglomeración de grandes masas de personas en un perímetro limitado. En Europa, fueron sobre todo

las corrientes migratorias desde el interior hacia las grandes capitales, generadas por el proceso de desocupación de la mano de obra campesina, que hasta entonces había permanecido arraigada a su terruño, las que hacían parecer urgente el reordenamiento del sistema policial. No es casual que el primer experimento con una policía moderna, flexible y con un elevado grado de capacidad de reacción ante emergencias de todo tipo—que más adelante haría escuela— se hiciera con la policía de Londres, la metrópolis europea más importante de la época (Mather; Smith). En América Latina los conflictos internos, desatados por las guerras de la independencia, frenaron por algún tiempo una mayor urbanización. No obstante, hay que tener en cuenta que, a diferencia de EEUU, en aquel caso se había desarrollado un tipo de colonización basado en la fundación de ciudades. Más adelante, y a partir de 1850, comenzó a incrementarse el grado de urbanización, en una primera etapa, debido a las sucesivas olas de inmigración provenientes de Europa y, luego, a partir de la década del 30 del siglo xx, a movimientos migratorios internos manifestados como éxodos desde las zonas rurales hacia las grandes ciudades, proceso que en algunos casos continúa hasta nuestros días. De este modo se plantearon y siguen planteándose en América Latina los mismos problemas —en parte incluso agravados— que son conocidos en Europa como consecuencia de una mayor concentración de la población en las urbes.

Las similitudes que, al menos en algunas etapas, favorecieron un aparente desarrollo paralelo en la historia de la policía europea y de la latinoamericana, se encontraban, por otro lado, frente a diferencias casi insuperables. Cabe mencionar, en primer término, el vasto interior que caracteriza a los países de América Latina, que se burlaba de cualquier intento de control centralista. Se trata de un llamativo contraste con el viejo continente que, desde la tardía Edad Media, se ha visto cubierto por una tupida red de ciudades. Mientras que en Europa el proceso de industrialización y la integración de las zonas más alejadas mediante una densa red de comunicaciones tuvo como consecuencia una expansión del control ejercido por el Estado hasta las regiones más alejadas, en América Latina, el dualismo entre “civilización y barbarie”, como lo llamara Domingo F. Sarmiento en su famoso ensayo, mantuvo su plena vigencia durante el siglo xix y, en parte, hasta muy entrado el siglo xx. Al contrario, con frecuencia, las capitales latinoamericanas se convirtieron incluso en víctimas de invasiones desde el interior, es decir que se vieron avasalladas y conquistadas por caudillos políticos “poco civilizados” y sus secuaces. Algunos de estos

caudillos volvían a replegarse al poco tiempo; otros, en cambio, crearon regímenes dictatoriales que se mantuvieron durante décadas en el poder. En general, las planicies y zonas montañosas del interior, muy poco pobladas, se siguieron sustrayendo al poder de las elites del Estado nacional que lentamente se iban formando. En estas regiones dominaban, y en algunas partes aún lo hacen, poderes alternativos: caudillos, tribus indígenas, bandas de vagabundos y asaltantes en el siglo XIX; latifundistas, fuerzas guerrilleras o cárteles de narcotraficantes en el siglo XX. Aun cuando uno que otro presidente enérgico, como Porfirio Díaz en México, logró dominar transitoriamente el interior con la ayuda de una eficaz fuerza de gendarmería (Gerdes, cap. 6), éste siguió siendo una región de conflictos desde la cual la civilidad, dificultosamente instaurada en la capital, podía ser revertida y cuestionada en cualquier momento.

Esto nos lleva a una segunda diferencia, más esencial, entre la historia de la policía en Europa y América Latina. En efecto, la policía moderna es la fuerza del orden interior de una comunidad que básicamente vive en paz. Solo puede desarrollarse allí donde existe un consenso básico acerca de las cuestiones relacionadas con la convivencia social y donde las diferencias de opinión no son dirimidas por medio de la fuerza. Una condición importante para el surgimiento en Europa de una moderna fuerza policial urbana en el siglo XIX fue que se trató de la época en la cual se consolidó el Estado nacional. Retrospectivamente, no cabe duda de que en ese tiempo aumentó considerablemente el control del Estado sobre el individuo. En cierta medida, como parte de su estrategia política, pero también obligadas por las profundas transformaciones en las condiciones socioeconómicas generales, las instancias estatales extendieron sus regulaciones a cada vez más numerosos ámbitos de la existencia. Sobre todo el Estado nacional obtuvo entonces el monopolio del uso de la fuerza que los gobiernos absolutistas del siglo XVIII y de épocas anteriores siempre habían reivindicado en vano. A fines del siglo XIX ya nadie cuestionaba seriamente en Europa occidental la prerrogativa exclusiva del Estado sobre el uso de la fuerza física legítima, ni siquiera el movimiento obrero industrial cada vez más fuerte y contestatario (Haupt). En la actualidad, la disciplina se ha internalizado a tal punto que la idea de una resistencia colectiva difícilmente podría encontrar amplia resonancia.

En tal sentido, las constelaciones políticas en América Latina contrastan en forma llamativa con las de Europa. Hasta ahora casi ningún Estado ha logrado efectivamente retener el monopolio del empleo de la fuerza. Esto

se debe fundamentalmente a que, a lo largo del siglo XIX, las corrientes estructurales de desarrollo fueron transcurriendo en Europa y América Latina por cauces separados; algo que solo pudo ser dificultosamente recubierto por proyectos institucionales similares, pero nunca de manera durable. Mientras que en Europa las olas de emancipación desencadenadas por la Revolución francesa fueron sofocadas en la primera mitad del siglo XIX por el avance de la Restauración, las guerras de la Independencia provocaron en América Latina una generalizada relajación del control del poder ejercido por las autoridades. Se produjo una movilización sociopolítica de amplias capas de la población, mantenidas hasta entonces en un estado de dependencia y sumisión, que, una vez vencidos definitivamente los españoles y debido a la ausencia de otra autoridad equivalente que pudiera ocupar su lugar, ya no fue posible contener y persistió. Es sabido que a los conflictos con el poder colonial les sucedieron, en la mayoría de los casos, sangrientos disturbios internos muy prolongados que solo concluyeron temporalmente cuando se formaron los Estados nacionales como nuevas unidades políticas referenciales en la segunda mitad del siglo. Un aspecto determinante en ese sentido fue que el radio de acción de la policía se vio acotado desde un principio por las permanentes luchas violentas entre las diferentes facciones políticas de las nuevas repúblicas. A lo sumo, estaban en condiciones de cumplir con el mandato legal de preservar la seguridad y el orden público en la capital y, aun allí, solo por etapas (Bracht). Con frecuencia, y tal como lo ha descrito Michael Riekenberg para el caso de Guatemala, la policía constituía uno de los actores colectivos que solo perseguían intereses particulares y que utilizaban la fuerza como medio para lograr sus objetivos (1996).

De aquel tiempo proviene la tan mentada orientación militar de la policía latinoamericana, es decir, su aproximación en cuanto a estructura, espíritu y funcionamiento al modelo de las FFAA. Efectivamente, solo se puede producir una consecuente separación entre las instituciones militares y las policiales cuando la situación política ha evolucionado lo suficiente como para diferenciar entre el *enemigo externo*, que debe ser combatido por las FFAA, y el *agitador* o activista político que, siendo un problema interno, es competencia de la policía. En Europa esta distinción solo fue aceptada por los dirigentes políticos a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se comprobó que era más eficaz enfrentar una masiva manifestación huelguista con la actuación de efectivos policiales flexibles, que recurriendo a los militares que destruyen indistintamente todo lo que se les ponga en el

camino (Funk, cap. 2; Jessen, pp. 76, 126). En las apariencias externas, muchos Estados imitaron pronto el ejemplo europeo de la separación institucional. Sin embargo, en muchos casos fue implementado a medias y, en la práctica, casi nunca dio resultado⁵. En efecto, relaciones de poder político poco claras y una conformación muy lenta de un centro de autoridad política netamente distinguible hicieron que, en muchos casos, fuera una cuestión de criterio difícil de resolver el determinar quién era concretamente el enemigo externo y quién solo debía ser catalogado como incómodo adversario político.

En ese sentido, los avances alcanzados a lo largo del siglo xx fueron limitados. En efecto, la reafirmación del poder del Estado y la consolidación de sus límites como elemento positivo contrasta en muchos países con la persistencia de importantes conflictos acerca de la adecuada forma que debe tener el Estado y de cómo se deben distribuir las facultades de gobernar. En este clima de agitación social y política, que en algunos momentos llegó a adoptar la forma de guerra de guerrillas—y hasta de franca guerra civil—, y que, en parte, favoreció el establecimiento de regímenes militares represivos, el margen de acción para una institución policial independiente siguió siendo escaso (Águila Zúñiga/Maldonado Prieto). Frente a grandes grupos irreconciliablemente antagónicos, la policía permanentemente corre peligro de ser usada por uno de los bandos como brazo armado o de ser directamente absorbida por las FFAA y utilizada para sus propios fines represivos. En muchos casos, la evolución de la policía a lo largo de las últimas cinco décadas refleja el dilema que para la institución significa semejante situación. En efecto, en las épocas de mayor intensidad de los conflictos, perdió siempre importancia e influencia, ya que —en forma similar a lo sucedido con la policía alemana a finales de la República de Weimar (Lessmann)— quedó aprisionada y literalmente triturada entre los frentes políticos. Su función originaria de preservar la paz pública quedó reducida durante los regímenes militares, los que, partiendo de una visión maniqueísta del mundo, consideraban toda oposición pública, cualquiera fuera su color, como enemigo de la patria, y los que lograron que la policía participara de sus campañas de aniquilamiento, a veces voluntariamente y,

5. Esto se puede afirmar aun en el caso de Estados gobernados democráticamente durante muchos años, como Venezuela, cuyas diversas policías fueron todas dirigidas hasta 1994 por oficiales de la Guardia Nacional, el “cuarto brazo de las Fuerzas Armadas”.

otras, de manera obligada. En cambio, siempre fueron etapas de modesto auge y de mayor independencia institucional aquellos periodos en los que las tensiones políticas cedían y, aunque solo fuera transitoriamente, se difundía una atmósfera de pacificación social y de recíproca tolerancia política, como en el Chile de los años 60, antes de la división del campo de fuerzas sociopolíticas bajo el gobierno de Salvador Allende, o en Colombia durante los 60 y comienzos de los 70, en tiempos del Frente Nacional. Habrá que esperar si la reciente ola de democratización que se registra en América Latina introduce una fase de relativa paz interior que conceda a la policía el espacio suficiente para poder evolucionar como institución.

Estructuras organizativas formales e informales

Los datos que se presentarán a continuación sobre la actual estructura organizativa de la policía latinoamericana se basan en el material recogido en media docena de Estados, entre los que se encuentran algunos de los más densamente poblados (Brasil, Argentina, México, Colombia, etc.); pueden considerarse, por lo tanto, representativos de la mayoría de los Estados latinoamericanos (Gabaldón 1996b; Gabaldón et al.; Maier et al.; Mansilla 1996).

En casi todos los países, la policía es un órgano administrativo altamente centralizado y con un elevado grado de organización jerárquica, al menos según los estatutos de la institución. En algunos casos, como en Venezuela y recientemente también en Colombia, se han hecho concesiones formales al deseo frecuentemente expresado de mayor acercamiento al ciudadano y de un control descentralizado y local de la policía⁶. Sin embargo, en general, los dirigentes políticos nacionales o regionales no han querido perder el mando sobre este importante instrumento de control político y para disciplinar socialmente a los ciudadanos. En las repúblicas federales (como Brasil, Argentina y México), la fuerza policial está dividida entre el Gobierno Federal y los estados o provincias. La policía federal, a la que también generalmente incumbe el ámbito metropolitano, cuenta con un mejor

6. En Venezuela la policía de seguridad depende de los gobernadores de los estados miembros, pero la policía judicial y de investigación criminal, mucho más importante para combatir la criminalidad, obedece al Estado Federal.

equipamiento técnico, está mejor remunerada y es más eficiente que las policías provinciales o estatales (Maier et al., p. 163).

En forma similar a lo que ocurre en Europa, en América Latina se distinguen básicamente dos funciones policiales principales: el mantenimiento preventivo de la seguridad y el orden, y la persecución de los delitos penales. En algunos pocos casos ambas funciones pueden estar reunidas en una misma institución, pero en general existe una distinción institucional entre la policía encargada de la seguridad, por un lado, y la policía judicial y de investigación criminal como órgano auxiliar de la fiscalía y de los tribunales, por el otro. La policía de seguridad se concentra sobre todo en las ciudades, aunque en algunos casos también cuenta con destacamentos encargados de la seguridad en el interior del país. Sin embargo, en muchos casos el control de estas unidades está a cargo de formaciones especiales, que por su tipo se ubican entre la policía y los militares, y son comparables con los Carabinieri italianos o la Guardia Civil española. A estas ramas principales de la institución se agregan, según el país, un número disímil de policías especiales⁷. Entre éstas se encuentran: la policía del tráfico, la secreta –que surgió en épocas de dictaduras–, una policía de fronteras y aduanas, unidades del servicio penitenciario, unidades especiales entrenadas para el caso de secuestros, etc. En todos los países existe una división especial encargada de los delitos relacionados con el cultivo y el tráfico de drogas. Gracias a subsidios del exterior, estas unidades están particularmente bien armadas y además cuentan con adecuados medios de infraestructura (como helicópteros), aunque hay que añadir que sus miembros se ven expuestos, aún más que otras unidades, a la tentación de dejarse sobornar.

En la medida en que se puede dar crédito a los datos oficiales, en estos países no se puede hablar de una falta de policías o de presencia policial. En parte la fuerza supera en número la de los militares (p. ej., en Bolivia) (Mansilla 1996, p. 144)⁸. En lo que a la “densidad policial” se refiere, es decir, al

7. A pesar del, en parte, alto grado de división funcional de trabajo, los conflictos de competencia entre las diversas ramas de la policía figuran en América Latina en el orden del día. Se acumulan por naturaleza en donde se ha descuidado la coordinación de tareas especiales, como la lucha contra el narcotráfico.

8. En vista de lo poco frecuentes que son los conflictos entre Estados en la historia reciente de la mayoría de los países latinoamericanos, las FFAA tienen una dificultad creciente en encontrar argumentos para justificar su existencia. Sobre todo, bajo el signo de la consolidación de la situación democrática, suena muy plausible la reclamación de que la ampliación de la policía tenga precedencia ya que sus funciones aumentan, tanto cualitativa como cuantitativamente, de manera constante.

número de habitantes por cada agente de policía, se ubica entre 250:1 (Argentina) y 800:1 (Guatemala); en la mayoría de los países se mueve alrededor de 400:1, lo que resulta bastante aceptable si se tiene en cuenta que en los países industrializados, en general bien dotados con efectivos policiales, la relación es de 300:1. Estas cifras no revelan, sin embargo, si está incluido el personal administrativo o si solo se refieren a los efectivos policiales propiamente dichos. También es necesario tener en cuenta fuertes desequilibrios regionales. Una densidad policial relativamente elevada en las ciudades contrasta con una muy escasa dotación en las zonas rurales. De cualquier forma, y como quiera que se interpreten los datos, la falta de personal no parece ser el principal problema de la policía en América Latina.

Dentro de la organización burocrática del Estado, la policía en general depende del Ministerio del Interior, en algunos casos de excepción (Chile, p. ej.) puede depender también del Ministerio de Defensa. Al margen de las jurisdicciones formales, difícilmente se puede sobrevaluar la influencia que las FFAA ejercen sobre la policía, en tanto ejemplo y organización hermana superior y más antigua. Además de frecuentes injerencias en los asuntos internos de la policía⁹, esta influencia también se traduce en que pueden existir cláusulas especiales que prevén, en caso de conflicto, el traspaso directo del mando supremo de la policía al Ministerio de Defensa, que causas disciplinarias de la policía sean sancionadas por tribunales militares o que los puestos de mando de la institución queden reservados a oficiales de las FFAA. La influencia perdurable de los militares también se manifiesta en la exagerada importancia que muchos policías asignan a las armas y al armamento, en la conducta autoritaria y represiva que exhiben ante los ciudadanos y, en última instancia, en la organización netamente jerárquica de la institución (Mansilla 1996, p. 149).

En general, suele haber tres niveles jerárquicos: el de los oficiales, el de los suboficiales y el de los agentes. En algunos casos, los suboficiales constituyen un estrato intermedio propio y, parcialmente, se encuentran en mayor proximidad a los agentes. Los efectivos rasos y los oficiales pertenecen a dos mundos diferentes en más de un sentido y, prácticamente, lo único que los une, además de los canales jerárquicos de mando, es solo la circunstancia de que todos los miembros de la policía se encuentran en el

9. En Guatemala, varias iniciativas destinadas a reformar la policía fracasaron debido a la resistencia que opusieron las FFAA. V. Cifuentes, p. 17.

extremo inferior de la escala de prestigio social. A diferencia de lo que ocurre en las FFAA, donde los oficiales alcanzan porcentajes absurdamente elevados, los de la policía solo constituyen una parte relativamente pequeña del personal total y forman un reducido grupo dotado de privilegios especiales. En su mayoría, estos oficiales pertenecen a la clase media baja o, cuando mucho a la clase media media; deben presentar un certificado de estudios secundarios y recibir un entrenamiento especial para poder enrolarse en las filas superiores de la fuerza. El agente de policía, en cambio, proviene de los estratos humildes de la población y no es raro que sea oriundo de las zonas rurales, por lo que su nivel educativo es muy bajo. En muchos casos, ha fracasado reiteradas veces en sus intentos de encontrar otra profesión antes de postularse en la policía, cuyos criterios para la incorporación son muy generosos. En los países con un elevado porcentaje de población indígena, como Bolivia, los oficiales se reclutan principalmente en las etnias mestizas, mientras que entre los agentes prevalece el elemento indígena (Mansilla 1996). La consecuencia de esta situación es que los contactos entre ambos grupos son mínimos. Las posibilidades de ascenso se limitan a la categoría en que se ingresó a la fuerza y un cambio individual de una categoría a otra es imposible¹⁰. La división jerárquica en dos partes de la organización, apenas matizada por el estrato intermedio de los suboficiales, es uno de los factores esenciales que favorecen el surgimiento de una subcultura policial específica (Maier et al., p. 173; Mansilla 1996, p. 151).

A fin de poder imaginar la situación y la mentalidad del agente de policía raso, es preciso tener en cuenta otros dos aspectos más. Por un lado, la profesión de policía atrae a muchos jóvenes cuyos padres o parientes cercanos ya se desempeñan en algún servicio de seguridad del Estado. Dicho en otras palabras, al igual que en Europa, la policía en América Latina se caracteriza por un alto grado de autoreclutamiento. Se elige la profesión de policía por proceder de una familia de policías. Esto significa que la imagen y la actitud profesional, al margen de la eventual transformación de la institución y de las leyes, se nutren de ciertas conductas y percepciones transmitidas de padre a hijo o de tío a sobrino. En este mismo sentido, con relación a la continuidad de ciertas prácticas y enfoques de eficacia supues-

10. Aunque los estatutos de algunos países (como México y Venezuela) prevén teóricamente la posibilidad de ascender al rango de oficial, *de facto* esto queda eliminado debido a las difíciles condiciones con que el ascenso está vinculado.

tamente probada, actúa el usual patrón de socialización *training on the job* (aprender trabajando). Si bien en todos los países existen escuelas de policía con la finalidad de transmitir a los jóvenes aspirantes las habilidades necesarias para ejercer la profesión de acuerdo con las categorías, esta formación especial es generalmente breve y mala, y, en cuanto a forma y contenido, tiene poco que ver con la práctica. Por lo tanto, el joven funcionario aprende el oficio del colega con el que comparte la patrulla o en la respectiva seccional, en el contacto con los demás funcionarios. Para él, la instancia de socialización profesional determinante es la comisaría y no la escuela de policía.

Esto se hace extensivo al arte de obtener ingresos adicionales. En todos los países el salario del agente de policía es muy bajo. Según el nivel de precios y el nivel de vida promedio, varía entre 125 (Bolivia) y 375 (Colombia) dólares mensuales (la situación en Argentina, en donde el agente de policía percibe un sueldo de 700 dólares, no es representativa y constituye una excepción que se explica por el elevado costo de la vida en este país). La suma apenas alcanza para el mismo policía, ni qué hablar de que éste pueda mantener a una familia si además se tiene en cuenta que dicha suma se ve aún más reducida, en forma más o menos considerable, por aportes a la obra social o a servicios que brinda la institución. Hacia arriba existe un marcado incremento de los salarios ya que los oficiales de máximo rango reciben entre ocho y diez veces más que los rangos inferiores. El sueldo se ve engrosado por servicios complementarios propios de la fuerza, tales como la obra social, centros de vacaciones y créditos a tasas preferenciales para la construcción de la vivienda. En este aspecto, no obstante, también existe una graduación según el rango, y, en todo caso, la gran mayoría de los agentes policiales es la que menos se beneficia con estos servicios. Busca y encuentra posibilidades adicionales de lucro al margen de la ley o en franca contravención a ésta. Los expertos generalmente coinciden en que los jóvenes de muy bajo nivel de instrucción que se postulan para ingresar en la policía, rara vez lo hacen impulsados por el deseo de prestar servicios útiles a los ciudadanos y a la comunidad. Lo que los atrae, además de una eventual tradición familiar, es, por un lado, la posibilidad de ejercer poder sobre sus semejantes y, por otro, la esperanza de lucrarse sin demasiado esfuerzo.

Como hemos insinuado, es posible distinguir entre ingresos extralegales e ilegales, aunque no siempre es fácil determinar los límites entre ambos¹¹. Entre los primeros figuran los obsequios (en dinero o en especies) que reciben los policías de las organizaciones o de vecinos, en retribución de

favores hechos en el marco de las obligaciones de aquéllos. Sería éste el caso cuando un agente, luego de un accidente de tránsito, redacta un acta particularmente prolija (con vista al seguro de los afectados), o cuando siempre contrata a los mismos fotógrafos o procura que los autos dañados sean remolcados a ciertos talleres de reparación, o cuando redobla su diligencia para mantener el orden durante un partido de fútbol o en vigilar un determinado banco; en todos estos casos puede esperar verse adecuadamente recompensado. Muchos agentes obtienen ingresos adicionales trabajando para servicios de seguridad privados, pese a que esto se encuentra oficialmente prohibido. Las entradas extralegales pueden alcanzar 50% del sueldo oficial o más. Se complementan además con ingresos ilegales, provenientes de diferentes fuentes, los cuales –según la función, el rango y energía del policía en cuestión– hasta pueden llegar a representar un múltiplo del sueldo oficial. Los generosos donantes persiguen todos el mismo objetivo: lograr que la policía no investigue sus dudosas actividades o incluso convertirla en cómplice de sus actos delictivos. El caso de soborno más corriente es el que se refiere a tener o no que pagar una multa debida a una contravención de tráfico, supuesta o real, de mayor o menor gravedad. Le sigue en el escalón inmediato el control y la extorsión de pequeños delincuentes, operadores de salas de juego, rufianes y prostitutas, que a cambio de cierta suma pagada con regularidad no son perseguidos. En el nivel superior, finalmente, se encuentra la anulación de procesos penales y la participación de la policía en delitos lucrativos a gran escala, como el narcotráfico o el robo organizado de vehículos. En el siguiente párrafo volveremos a abordar algunas de las configuraciones delictivas que la policía ha transformado en fuentes de ingresos independientes.

Tal como se desprende de lo antedicho, no parece adecuado analizar la policía latinoamericana solo enfocando las funciones que le asigna la ley. Un aspecto no menos importante es el acceso a recursos adicionales. En vista de que el Estado en América Latina padece de una crónica escasez financiera, la policía –y esto es aplicable tanto a la institución en su conjunto como a cada funcionario– se encuentra en una lucha permanente con otros grupos profesionales y sociales por la asignación de los escasos recursos existentes. Es desde este ángulo que cobran relevancia dos procesos que han

11. Ninguno de los expertos en temas policiales presentes en la jornada negó la existencia de ingresos extralegales e ilegales (Maier et al.; Mansilla 1996; Mingardi).

hecho su aparición recientemente y a los que nos referiremos brevemente al final del presente acápite. El primero es sobre todo de origen externo y se refiere a la lucha internacional contra la producción y el comercio de drogas, de la cocaína en particular. Desde que la comunidad internacional, liderada por EEUU, ha declarado que su objetivo explícito es atacar el problema de la droga, no tanto del lado del consumo sino a través de la consecuente persecución de la fabricación y venta, se ha abierto para una serie de países latinoamericanos una fuente inesperada de ingresos adicionales. Igual que lo sucedido en otras fases, cuando se trataba de premiar la total represión de los movimientos guerrilleros, ha comenzado una competencia entre las diferentes agencias de seguridad del Estado en cuanto a cuál de ellas es la más adecuada para combatir las diferentes actividades relacionadas con el narcotráfico. La lucha contra la droga, sobre todo cuando se ve coronada de éxito, promete ser una fuente considerable de fondos provenientes de la comunidad internacional que le viene muy bien a las fuerzas de seguridad de América Latina, muy mal dotadas de recursos en general. En el caso de Bolivia, por ejemplo, y tal como lo ha reseñado Mansilla, el hecho de que la policía haya logrado superar en la lucha contra la droga a los propios militares ha producido una sensible revalorización y emancipación de esta institución en relación con las FFAA tradicionalmente dominantes (1996, p. 153)¹².

El segundo aspecto es de naturaleza meramente interna y se refiere al aumento de los servicios de seguridad privados. Debido al drástico incremento de la criminalidad durante los últimos 15 años, uno de los sectores de mayor crecimiento es el de las agencias privadas de vigilancia. En algunos países, el número de empleados de los servicios privados ya supera el de los efectivos policiales. Pese a que en su mayoría este sector de empleados se halla armado, la presencia de este nuevo actor violento tiene una incidencia mucho menos grave que lo que uno podría suponer, ya que, de todos modos, estas sociedades están acostumbradas al pluralismo de los grupos que emplean la violencia física. Apenas se han manifestado rivalidades entre la nueva policía privada y la policía oficial, sobre todo, debido a que la primera recluta su personal mayoritariamente entre ex-funcionarios

12. Este intento de la policía de emanciparse de los militares fue el trasfondo de los conflictos armados que tuvieron lugar entre las dos instituciones en marzo de 1996 en ocasión de un desfile en La Paz. V. *La Razón*, 26/3/96.

policiales (o aun activos) y ex-militares. Claro está que esta protección adicional solo beneficia a los sectores más influyentes y pudientes que la pueden pagar, de modo que en definitiva aumenta la presión delictiva sobre la clase media baja y los más humildes (Maier et al., p. 183).

Las formas del abuso del poder

Tanto en la introducción como en el último acápite, hemos mencionado las prácticas ilegales de la policía en América Latina. El abuso de poder, sobre todo en forma de corrupción y de excesivo empleo de la fuerza, es sin duda el aspecto de su actividad con el que la opinión pública está más familiarizada. La prensa, pero también las organizaciones de defensa de los derechos humanos, proveen al lector interesado, en forma permanente, informes sobre daños y víctimas que deben lamentarse debido a las operaciones desenfundadas de la policía. Estas informaciones, empero, no diferencian lo suficiente entre los distintos países y tipos de régimen. La realidad de un país civilizado como Costa Rica no puede compararse sin más con la situación en la vecina Guatemala, en la que una crisis sucede a la otra y, donde en épocas de las dictaduras militares, la policía actuaba con un grado de impunidad mucho mayor que en el actual contexto del Estado de Derecho. También en lo relacionado con el grado de franqueza o clandestinidad del comportamiento ilegal de la policía las diferencias entre los países son considerables. Mientras que en Ciudad de México se negocia en forma relativamente abierta el monto de la coima exigida por un supuesto delito de la circulación (R. Schmid), en Chile este hecho puede terminar en un arresto por intento de soborno a la autoridad pública.

Mientras que resulta difícil cuantificar el grado de venalidad de la rama de una profesión o administración, en cambio, se han creado algunos parámetros más o menos confiables que permiten medir la frecuencia relativa de los excesos ilegales del uso de la fuerza (en particular, seguida de muerte). Chevigny ha relacionado el número total de asesinatos de un país con el número de muertes causada por la policía, ha comparado la cantidad de policías asesinados con la cifra de muertos por la policía, así como también el número de heridos por balazos de la policía con la de muertos por ella. Otra forma de medición consiste en determinar cuántas personas por cada 100.000 habitantes de un país y por año son víctimas de una ejecución por la policía. Además, se han realizado encuestas en establecimientos

penitenciarios y centros de detención a fin de establecer cuántos de los presos habían sufrido malos tratos.

Los resultados, de los cuales apenas presentaremos una pequeña selección, son alarmantes en todos los casos. En efecto, la relación entre muertos civiles y policías muertos en la década de los 80 en Jamaica, San Pablo y Buenos Aires se ubicaba entre 10:1 y 12:1; esta última relación fue confirmada en lo esencial por Maier y sus colaboradores para 1994 (Chevigny)¹³. Según informes periodísticos, en 1995 se produjeron en Buenos Aires 127 muertes causadas por disparos de la policía. En el Gran San Pablo, aún más densamente poblado, fueron 1.400 las víctimas, de las cuales 111 correspondieron a la represión de una revuelta protagonizada por los presos de una cárcel (Mingardi 1996, p. 228). Mientras que a comienzos de la década de los 80 en Canadá, por cada 100.000 habitantes se produjeron 0,07 víctimas de la violencia policial y en EEUU 0,18, las cifras correspondientes a Argentina en 1984 (un año después del retorno a la democracia) era de 2,03 y para Brasil, donde en aquel momento gobernaban las FFAA, 4,06. Sin embargo, hay países latinoamericanos con índices más bajos. En el caso de Costa Rica, en 1982 se encontraba en 0,70 y en el de Venezuela, en 0,75 en 1989-1990 (Gabaldón 1996b). Según una encuesta realizada recientemente en Chile, 71% de los presos manifestó haber recibido maltratos físicos de diferente tipo, es decir, haber sido golpeado, colgado de los pies, torturado, etc. (Lösing, p. 400). En general, se puede afirmar que, debido a la facilidad con que se permite detener a alguien, por un lado, y a la lenta e ineficiente manera de trabajar de la justicia, por otro, hay una excesiva cantidad de acusados en prisión preventiva o en penitenciarías regulares, expuestos a maltratos del personal de guardia. Según el país, la proporción de detenidos preventivamente oscila entre 35% y 90% del total de los presos. Con frecuencia esperan la sentencia durante un tiempo indeterminado, en otros casos, ni siquiera se produce la apertura del proceso.

Aun cuando tampoco son infrecuentes en zonas rurales, las prácticas ilegales de coacción de la policía se concentran en el ámbito urbano, fundamentalmente en las grandes capitales. El blanco preferido son las clases bajas y los marginales, incluidas las bandas juveniles e infantiles. Al respecto, la policía procede en forma por demás selectiva. En efecto, por un lado, desatiende la persecución de delitos típicos de la clase media, como

13. Las cifras provienen de un anexo de la ponencia de Maier et al. durante la jornada de Panajachel, que no fue incluido en la publicación final.

fraudes, delitos económicos y contaminación ambiental –en parte, debido a su complicada estructura–, mientras que, por otro lado, procede en forma tanto más inflexible contra ladrones y asaltantes que buscan apropiarse de la propiedad ajena. La concentración en este tipo de delincuente –perteneciente al subproletariado joven, de sexo masculino, pobre y andrajoso– es propiciada por las leyes existentes. En Argentina y en Venezuela, por ejemplo, existen hasta la fecha leyes que reprimen a elementos marginales y vagabundos, es decir, a una determinada categoría de personas y no una circunstancia delictiva descrita con precisión. En Argentina, se puede disponer incluso su arresto hasta por 24 horas apelando a estas leyes (Gabaldón/Bettiol; Lösing, p. 390; Maier et al., p. 171).

A fin de controlar la creciente ola de criminalidad, la policía ha comenzado a realizar, con frecuencia cada vez mayor, operativos de gran escala. Es conocido que en Brasil, Colombia y Venezuela, por ejemplo, se efectúan operativos policiales de “limpieza” en los que intervienen varias fuerzas y cuya planificación está a cargo del estado mayor de la institución (Hernández, p. 157; Pinheiro, pp. 167 y 176). Estos operativos abarcan calles o barrios enteros y durante los mismos los “sospechosos” (un documento de identidad vencido o un antecedente penal ya cumplido bastan para que una persona sea catalogada como “sospechosa”) son golpeados, detenidos o directamente ejecutados. El objeto de estas operaciones de carácter casi militar difícilmente puede ser el de aprehender a delincuentes. No es fácil sorprender de este modo al hampa tradicional que esquiva a tiempo estos operativos de rastillaje. El efecto perseguido es más bien de naturaleza sociopsicológica. Con sus acciones brutales, la policía pretende demostrar a la clase media que sigue controlando la situación y que el régimen de propiedad vigente no corre realmente peligro. El mensaje paralelo, dirigido a las capas sumidas en la miseria social, es que tendrán que seguir contando con la represión por las fuerzas del orden; que si bien el control ejercido por ellas no alcanza para evitar el aumento cuantitativo, son lo suficientemente fuertes como para mantener en jaque a los estratos bajos y ahogar inmediatamente cualquier intento de disturbio social¹⁴.

Conocemos particularmente bien la situación en el Brasil, donde un sociólogo trabajó durante dos años como observador encubierto en una

14. Lo que naturalmente no consigue siempre, como lo demuestra el “Caracazo” de 1989, que solo pudo ser reprimido con la ayuda de los militares.

comisaría de la periferia de San Pablo¹⁵. Constató que nadie, y menos aún la policía misma niega que la violencia y la compulsión formen parte de sus herramientas cotidianas. Los policías justifican la prontitud con que utilizan la fuerza diciendo que ellos son en este sentido representantes de la sociedad brasileña, que es violenta en su conjunto. Además, afirman que, como funcionarios policiales, la única forma de procurarse respeto es mediante la permanente amenaza y el uso frecuente de la coacción física. La policía militar, encargada de preservar la seguridad general y el orden, se destaca por su particular brutalidad, según señala Mingardi. Su objetivo no es la prevención de los delitos sino la eliminación de los delincuentes, reales o supuestos, lo cual se traduce en dichos como “un caso penal resuelto es aquel en que el autor del hecho está muerto” o en la pregunta de los oficiales a los novicios sobre si ya liquidaron a su primer maleante. Pero tampoco la policía de investigaciones criminales se desvía mucho de este patrón y prefiere, en lugar de esclarecer el hecho, “ablandar” al supuesto autor de un delito, es decir torturarlo, para que confiese. No obstante, de un estudio similar sobre la policía de seguridad venezolana se desprende que no es conveniente hacer generalizaciones apresuradas. Según una encuesta efectuada por Gabaldón entre oficiales de la policía de Mérida, éstos no emplean la coacción física en forma automática e indiscriminada. Aparte de la variedad de situaciones, también tiene importancia la supuesta evaluación por la comunidad del uso de la violencia ¿lo considerará legítimo o ilegítimo? (1996b, p. 276). Al mismo tiempo, el estudio confirmó que las capas más bajas y los grupos marginales son los sectores que más amenazados están por la represión policial ya que, en comparación con los miembros de las clases media y alta, no tienen el menor poder para protestar.

Mientras que el uso de la fuerza, sea en forma legal o ilegal, representa un atributo especial de las fuerzas de seguridad, se puede afirmar, en cambio, que todas las ramas de la administración pública latinoamericana son sospechosas de ser más o menos corruptas. No obstante y, en términos relativos, la policía se encuentra a la cabeza de todas ellas. Según una encuesta hecha en México, 88% de los ciudadanos de aquel país opina que la policía es corrupta (R. Schmid). Este resultado no es casual y guarda relación con el hecho de que la corrupción, en cierto modo, está instituciona-

15. Nos referimos a Mingardi. Además de su ensayo, mencionado ya varias veces, v. su trabajo *Tiras, Gansos e Frutas: Cotidiano e Reforma na Polícia Civil*, que contiene una detallada exposición de los resultados de su investigación.

lizada en la policía mexicana. En ella existe el llamado sistema de “entre” o de “cuota”, según el cual todo policía debe tributar a su superior una parte fija de sus “entradas extras”. Éste, a su vez, entrega una parte de estos ingresos adicionales a su superior inmediato, de modo que la cúpula de la organización percibe parte de los dineros recaudados ilegalmente. Es probable que se trate de sumas nada desdeñables si se tiene en cuenta que, según R. Schmid, la policía recauda diariamente en la capital mexicana aproximadamente un millón de dólares por concepto de sobornos (p. 308). Los policías en general, incluso los patrulleros, aceptan voluntariamente pagar el tributo con la esperanza de que algún día, y luego de haber ascendido a posiciones superiores (lo cual parece ser posible en México, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los demás países latinoamericanos), ellos mismos serán los beneficiados del efecto de acumulación. Por otra parte, tampoco tienen la posibilidad de negarse a participar en el juego; de lo contrario la cuota les sería descontada de su sueldo. La cuota es apenas un elemento sobresaliente de un sistema general de redistribución que hace que el servicio interno participe de las prebendas que se obtienen en el servicio externo de la policía. Además existe toda una serie de otras contribuciones forzosas. En particular, la rotación de puestos desencadena toda una ola de donativos y “obsequios” mediante los cuales los candidatos para las posiciones ventajosas se muestran agradecidos a quienes los apadrinan y buscan también resarcir a los contrincantes que resultaron desfavorecidos.

En algunos casos se dice que los excesos de violencia y la corrupción son formas alternativas del abuso del poder policial y que allí donde prevalece una forma está poco difundida la otra y viceversa¹⁶. Esta tesis se basa esencialmente en premisas sociopsicológicas. Se supone que la conducta agresiva de los funcionarios de la policía frente a los ciudadanos es en el fondo una especie de válvula de escape: el clima social autoritario represivo que reina dentro de las comisarías y, sobre todo, las penas físicas a las que se ven expuestos los rangos inferiores inducen a éstos a tomarse la revancha hacia afuera, con el ciudadano indefenso. Por el contrario, las prácticas generalizadas de corruptela exigen un mínimo de acuerdo y solidaridad dentro de los grupos policiales de servicio, circunstancia que impediría la acumulación de agresividad reprimida.

16. Esta hipótesis fue presentada en el simposio de Panajachel en forma tentativa por Huggins, que trabaja desde hace mucho tiempo en temas de la policía latinoamericana.

Es correcto que la formación y los primeros años de servicio (por otra parte, también en las FFAA) representan para el principiante extremos desafíos físicos y humillaciones, cuyo propósito es evidentemente desensibilizarlo y al mismo tiempo cargarlo de agresividad contra su entorno social¹⁷. También es sabido que existen policías como la chilena, famosas por su brutalidad pero muy poco corruptas y, otras, como la venezolana o la boliviana, que son más conocidas por sus escándalos de corrupción que por sus excesos de violencia. De todos modos no existen argumentos válidos para suponer que en general una práctica excluye la otra; por el contrario, la regla parecería ser más bien el empleo combinado de ambos métodos de abuso del poder donde en definitiva se trata siempre de alguna forma de enriquecimiento ilegal.

Nos hemos enterado de que en México las multas exigidas injustamente por un supuesto delito se pagan tanto más solícitamente cuanto más arbitrarias parecen, y solo se fundamentan en los inequívocos gestos amenazantes de los agentes, que manifiestamente no dudarían en cobrar el tributo mediante una fuerza brutal. En forma similar, los policías colombianos hablan de “ataque psicológico” cuando persiguen el fin de lograr con amenazas de violencia que el inculpado confiese o pague un “rescate”.

Efectivamente, habría que evitar un enfoque simplificador de la relación entre violencia y corrupción, lo cual se desprende del solo hecho de que el empleo de la coacción física por la policía puede tener diferentes significados. Puede ser: a) la expresión de una agresión básica, provocada por la socialización profesional o privada, que se descarga espontáneamente cuando el policía se siente agredido; b) únicamente un instrumento con el objeto de imponer mejor la ley y el orden, es decir, para efectivizar el trabajo de la policía; c) en combinación con corrupción y extorsión, puede servir en primer lugar para perseguir intereses privados. Las condiciones que suscitan el empleo de la violencia y las funciones de ella varían en los tres casos tanto que parece casi imposible ponerlas claramente en correlación con los manejos de la corrupción, que se encuentran en primer plano sólo en una de las variantes.

El sistema más sofisticado es el desarrollado por la policía de investigación criminal de San Pablo. Además del inculpado, como víctima, y de la policía, como extorsionador, incluye a otros dos actores: el informante y el

17. V. los conceptos volcados por un policía colombiano en una entrevista realizada por el diario *El Espectador*, 3/10/93.

abogado. El informante suministra a la policía datos sobre un delincuente y recibe una generosa recompensa. Aun cuando el delincuente no puede ser apresado de inmediato, en algún momento se conseguirá detenerlo y entonces será torturado hasta que esté dispuesto a confesar. A continuación, la policía hace venir un abogado de confianza que, junto con la policía, negocia la suma por la que el proceso se suspende y el imputado queda en libertad, o solo es condenado a pagar una pequeña multa. Igual que lo que sucede con el sistema de cuotas de Ciudad de México, se trata de un procedimiento sumamente perfeccionado, lo cual significa también que es muy seguro hacia afuera. En efecto, la policía le da mucha importancia a que no intervenga un abogado de segunda, sino un respetado exponente de su profesión. En el caso de que el asunto llegara a filtrarse, el abogado, para evadir el peligro, declararía que la suma de rescate percibida son los honorarios acordados con el cliente por su trabajo, etc. Naturalmente, para que funcione este costoso sistema, en el que hay que desembolsar varias sumas (para el informante, el abogado y la policía), es necesario que los delincuentes en cuestión sean de "alta categoría", con poder financiero.

Mingardi, que describe esta relación cuadrangular (1996, p. 290)¹⁸, destaca que métodos de este tipo, usuales en la década de los 80, han resultado en la actualidad relativamente poco efectivos frente a las nuevas dimensiones que ha adoptado el crimen desde los años 90. Sobre todo fracasan las formas clásicas de intimidación y extorsión ante el rápido aumento de los delitos violentos y de la delincuencia organizada en bandas. Ha surgido un nuevo tipo de delincuente, violento, arriesgado y que, a diferencia del ladrón o del encubridor, no se deja amedrentar ni con tortura, ni con una política de gatillo fácil. Problemas similares plantea también el crimen organizado. Con el tradicional sistema de informantes y delatores es difícil atrapar a los cabecillas de las grandes bandas, ya que en general actúan en ámbitos protegidos legalmente. Además, y sobre todo en la medida en que está involucrado el negocio de la droga, son tan influyentes y disponen de tantos recursos, que la policía casi no tiene ninguna posibilidad

18. Aunque menos refinadamente, el uso de la tortura y de la violencia para obtener ingresos extralegales también está difundido entre los policías de otros países latinoamericanos. En tal sentido, un ayudante de la Facultad de Derecho de la ciudad de Buenos Aires, conocido del autor, fue testigo del siguiente relato hecho por dos policías inscritos en la misma como estudiantes: a una comisaría fueron llevados dos jóvenes amigos, uno de familia pobre y, el otro, de familia adinerada. La policía maltrató al joven sin recursos durante tanto tiempo hasta que su amigo no lo pudo soportar más y llamó a su padre para que pagara el rescate.

de arrestarlos. Estas observaciones críticas sobre la eficiencia de la policía son las que, para finalizar, plantean la cuestión de la necesidad y posibilidad de reformarla.

Perspectivas de reforma

Existen diferentes posibilidades de debatir los fines y las posibilidades de reformar la policía. Una sería, por ejemplo, enumerar las deficiencias profesionales y demás déficit de que adolece la policía latinoamericana, contraponerles el modelo de una organización que funcione más adecuadamente, y deducir a partir de allí las necesidades más urgentes de una reforma policial. Al margen de que en este caso quedaría sin considerar el problemático entorno social e institucional de la policía¹⁹, es probable que aún no haya llegado el momento para hacer un balance general de este tipo. Lo que en cambio hace falta es un cuidadoso inventario de las estructuras actuales. Para ello no solo es indispensable un profundo conocimiento de la estructura y del funcionamiento del aparato policial, sino también esclarecer los intereses y las intenciones que persiguen los actores sociales y políticos relevantes con su influencia sobre la policía. En efecto, según estos objetivos armonicen o diverjan fuertemente, podrá establecerse hasta qué punto será posible cambiar la situación actual y en qué dirección. Utilizando un criterio generoso, es posible distinguir cuatro grupos de referencia principales que tienen importancia en vista a una posible reforma de la policía: las respectivas dirigencias políticas nacionales, la opinión pública internacional, la población de estos países y, en último pero no menos importante lugar, los propios policías.

Las dirigencias políticas, en general, se identifican con lo que la ley le encomienda a la policía, esto es preservar la seguridad y el orden público y perseguir a los delincuentes. Sobre todo, están interesadas en que la policía reafirme el monopolio del Estado en cuanto al ejercicio de la fuerza y, en la medida en que esto no sea posible, que al menos demuestre de manera fehaciente que el Estado no se deja intimidar y que enfrenta efectivamente a los desviacionistas políticos y a los delincuentes que violan las leyes. Cuando los obstáculos que se interponen son insalvables, como en

19. Nos referimos a la justicia y la administración restante que generalmente no es menos corrupta que la policía.

el caso de los poderosos cárteles internacionales de la droga, recurren a espectaculares medidas compensatorias, como los mencionados operativos de rastrillaje, para mantener al menos las apariencias de soberanía frente a la propia población.

El cuestionamiento de las dirigencias del poder político, que también afecta al aparato de seguridad, explica por qué en estos círculos –las excepciones confirman la regla– hay poco entusiasmo por las cláusulas del Estado de Derecho y los conceptos de los derechos humanos (Bicudo)²⁰. Las elites estatales opinan que, mientras que individuos o grupos enteros insistan en disputarle al Estado el derecho exclusivo de emplear la coacción física, resulta superfluo e incluso perjudicial proteger a estos grupos y conceder a sus miembros un espacio inalienable de libertad individual e integridad física. De este modo, solo serían alentados a seguir oponiéndose con éxito a la autoridad del Estado. Por esta razón, en las escuelas de policía, que son el principal instrumento de que se sirven las dirigencias estatales para transmitir sus ideas sobre seguridad, se habla mucho de jerarquía, de control de la delincuencia y de efectividad profesional, pero poco de las barreras legales que no debe franquear la actividad policial, y menos de los derechos de los inculpados (Mansilla 1996, p. 158; Riedmann, p. 225). Es obvio que ante una mayor sensibilidad de la opinión pública internacional, los políticos se mostrarán, en sus discursos, abiertos frente a cuestiones relativas a los derechos humanos y las correspondientes reformas policiales. Sin embargo, con cuánto celo impulsarán su real concreción es un tema completamente distinto.

En más de un sentido, la opinión pública internacional representa el polo opuesto de las elites latinoamericanas y de sus ideas acerca de la policía. Según esta opinión, sustentada e influenciada básicamente por los intelectuales de la clase media de las sociedades industrializadas de Occidente –en las cuales el Estado tiene el monopolio indiscutido del ejercicio de la fuerza desde hace tiempo–, interesa sobre todo la protección del individuo, que en América Latina, una vez que ha caído en las garras de la maquinaria persecutoria del Estado queda desamparado y a merced de la arbitrariedad de las fuerzas de seguridad. Por eso, estos grupos buscan someter el accionar de la policía a mayor control jurídico, y que a los in-

20. Un fiscal brasileño luchando hasta las últimas consecuencias contra los ilegales escuadrones de la muerte y que intentó llevar a juicio a los peores asesinos, vivió la triste experiencia de que las autoridades oficiales interpusieran todo tipo de obstáculos en su gestión.

culpados y detenidos se les concedan ciertas garantías mínimas no solo jurídicamente sino también en los hechos.

No obstante, un análisis más detenido demuestra que la opinión pública internacional y los respectivos órganos de asesoramiento, que proponen a los Estados latinoamericanos a impulsar una reforma policial, no coinciden en sus consejos. A grandes rasgos, se pueden distinguir dos modelos básicos para la reforma (Huggins 1992; Menzies, p. 149 y ss.). El modelo de origen anglosajón, sustentado sobre todo en las experiencias en EEUU, prevé la descentralización de la policía, con la esperanza de que su reinserción en la respectiva comunidad local contribuya a una mayor transparencia y control de la acción policial. Se argumenta que, de esta manera, se impediría que el aparato policial se convierta en otro ente burocrático más, con lo cual la policía seguiría siempre siendo un órgano de la comunidad civil. Este modelo contrasta con el europeo, esencialmente como lo interpreta la Europa continental, basado en la noción de que la policía es un órgano del Estado. En este modelo se confía menos en que el ciudadano vele por el ejercicio reglamentario del poder de la policía y más en la integración de la policía en una administración estatal sujeta en su conjunto a los principios del Estado de Derecho. Según esta concepción, la que debe cuidar que el comportamiento de la policía no rompa el marco de lo compatible con los derechos de la comunidad no es esta misma sino la posibilidad de controlar con las leyes el accionar policial.

Una insoslayable ambigüedad caracteriza los objetivos y las aspiraciones del tercer grupo referencial, la población en general, en lo relativo a la policía en los distintos Estados latinoamericanos. Aunque, naturalmente, debemos diferenciar nuevamente por países y estratos sociales. Sin embargo y en términos generales, es posible constatar que en todos estos países la policía está muy desprestigiada²¹. Esto llama tanto más la atención si se tiene en cuenta que en los Estados industrializados occidentales, la policía figura entre las instituciones que gozan de la confianza de la mayoría de los ciudadanos. En América Latina, en cambio, prevalece la desconfianza, lo cual no solo se desprende de los resultados que arrojan las encuestas, sino también de los aforismos cotidianos: “si vas a la policía con un problema, saldrás con uno mayor” o “si se te acerca un policía, cruza a la acera de

21. En este punto coincidieron todos los expertos presentes en las jornadas de Panajachel, con la sola excepción de los representantes de Chile.

enfrente". Sería, empero, un error suponer que la mayoría de la población quisiera ver reducido el número de efectivos policiales o abolida incluso la institución en su conjunto. En general, el clamor no es "¡menos policía!", sino más bien, "¡más policía!" (Kalmanowiecki, p. 53). Pero debe tratarse de una policía que merezca esta denominación porque contribuye a imponer el derecho y el orden —en lugar de torpedearlos—, y sobre todo porque es previsible en su gestión.

Lo que más escozor produce en el ciudadano medio de América Latina es el hecho de que los funcionarios policiales, lejos de garantizar la seguridad pública, representan una fuente de permanente incertidumbre. Nunca se sabe si protegen a alguien o si desean extorsionarlo (R. Schmid). Y si resulta que se intenta esto último, persiste la incertidumbre en cuanto a qué suma se espera y qué sucederá si no se las abona.

Para obtener una efectiva garantía de seguridad, una gran parte de los ciudadanos estaría dispuesta a conceder facultades aún más amplias para la persecución de los delincuentes. Un estimado de 50% de los brasileños, por ejemplo, está de acuerdo con que los criminales sean *ejecutados* por la policía y 25% de aquéllos inclusive le concede el derecho a ésta de torturar a los inculpados²². Tan solo el hecho de que innumerables habitantes de los suburbios de las grandes ciudades brasileñas, en lugar de reclamar protección policial, aceptan sin mayor resistencia el accionar de los "justicieros" —famosos por sus métodos extremadamente rudos, aunque sin duda transparentes—, demuestra la importancia que se le asigna a la previsibilidad de la policía.

En cuanto al último grupo de referencia, los mismos policías y sus ideas, por el momento —y con ello retornamos al punto de partida de estas consideraciones—, nos encontramos ante una incógnita. Sabemos que existe una subcultura policial propia, con diferentes matices en los distintos países, compuesta de normas específicas, valores y prácticas cotidianas que se aprenden y se transmiten en el nivel inferior de los puestos, comisarías, patrullas en el contacto de persona a persona. Pero es muy poco lo que sabemos acerca de los contenidos de la cultura policial. Algunos fragmentos que se manifiestan a través de los estudios de Mingardi y R. Schmid, indican que entre ellos se encuentran (v. tb. Huggins/Haritos-Fatouros):

22. Información verbal de Mingardi durante el simposio de Panajachel.

1. La confiabilidad y solidaridad recíproca, incluso más allá y en contra de las leyes.

2. La consecuente discreción *hacia afuera* unida a la franqueza y confianza *hacia adentro*, frente a los colegas.

3. El reconocimiento del superior inmediato como jefe, cuya autoridad e idoneidad no se cuestionan.

4. La obligación de aceptar la corrupción y, en parte, de adherirse a su práctica.

5. La obligación de aceptar el empleo ilegal de la violencia en determinadas situaciones.

Estos pocos elementos bastan para comprender que se debe evitar considerar a la policía latinoamericana como un grupo amorfo, cuya única característica común es la permanente transgresión de la ley. Si bien esta continua colisión con la ley y el derecho, como se ha manifestado en el punto anterior, es un rasgo típico de la policía, esto en modo alguno significa que en el interior de la policía se admita y se avale todo tipo de corrupción y violencia. Antes bien, existen diferencias y límites sutiles entre las transgresiones aceptables, que cuentan con la aprobación interna del grupo, y otras inaceptables que no se aprueban. Estos límites solo se pueden inferir a partir del código informal de la subcultura policial.

Para que una reforma pueda tener éxito, será seguramente necesario tener en cuenta los cuatro grupos de referencia mencionados. Nos parece, empero, que el grupo mencionado en último término, es decir, los propios policías, merece más atención que la que se le ha otorgado hasta ahora. En efecto, si no se logra abrir y transformar progresivamente la subcultura policial tan fuertemente arraigada, cualquier intento de reforma, en la dirección que sea, está condenado al fracaso. Esta convicción, por un lado, y nuestro conocimiento absolutamente insuficiente del mundo de los policías, por otro, hacen que, antes que todo esfuerzo de reforma, sea urgentemente necesario comenzar a investigar a fondo la estructura interna y la subcultura de la policía latinoamericana.