

# Control policial, innovación y estado de derecho en América Latina\*

PEDRO SCURO<sup>1</sup>

*Escuela Superior de Magistratura, Porto Alegre*

**U**N REPERTORIO INVEROSÍMIL DE VIOLENCIA<sup>2</sup> de ordinario suele preceder al juicio sobre la calidad del trabajo policial en América Latina. Por eso, para tantos expertos las fuerzas policiales de la región únicamente se pueden comparar a las de África sub-sahariana [tablas 1 y 2], que nunca están bien equipadas, tienen escaso status y nivel educacional, excesiva burocracia, sueldo bajo y entrenamiento muy pobre. Faltas de influencia política, excepto a través de la intimidación militar, las fuerzas policiales de los dos continentes ostentan en términos de alienación pública todas las desventajas del militarismo, con pocas virtudes en términos de eficiencia, lo que las conduce al desafecto y a la consiguiente desmoralización.<sup>3</sup>

Tabla 1. Tasas de homicidio por grupos de países, 1990s<sup>4</sup>

GRUPO	HOMICIDIOS/100.000	No. de PAÍSES
Sub-desarrollados	4,2	14
En desarrollo	12,7	52
Desarrollados	4,7	42

Tabla 2. Tasas de homicidio por región, 1990s

REGION	HOMICIDIOS/100.000	No. de PAÍSES
África sub-sahariana	13,0	17
Estados árabes	1,7	12
Asia oriental	5,5	4

\* Informe a la sesión plenaria *Policing in the Americas* del XIV Congreso Mundial de Criminología, Filadelfia, 2005.

<sup>1</sup> Coordinador de estudios sobre el poder judicial (Escuela Superior de Magistratura, Porto Alegre, Brasil) y docente del curso de postgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz del Sur. Contacto: pedro\_scuro@hotmail.com / talcott@brturbo.com

<sup>2</sup> 'Inverosímil' ya que los datos de la Organización Mundial de Salud no revelan las circunstancias de los eventos ni las características de los decesos.

<sup>3</sup> Richard Vogler, La perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica. En K. Ambos, J.-L. Gómez Colomer & R. Vogler (org.), *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá, Gustavo Ibáñez / Instituto Max-Planck, 2003: 39; A. Hills, *Policing Africa. Internal Security and the Limits of Liberalization*. Lynne Rienner, Boulder, 2000: 3.

<sup>4</sup> Fuente: estadísticas criminales internacionales; sondeos de Naciones Unidas sobre reglamentaciones de armas de fuego, tendencias criminales y operaciones de distintos sistemas de justicia.

Sureste asiático	5,6	9
Asia meridional	2,2	7
América Latina y Caribe	19,8	20
Norte America	6,1	2
Europa oriental	8,6	16
Europa occidental y meridional	1,9	18

Nuestro conocimiento acerca de los distintos sistemas de control policial está casi enteramente construido en base a observaciones y conclusiones, cuyas fuentes son peculiaridades externas o afinidades secundarias. Es el caso de categorías cruciales que, apoyadas en similitudes y analogías, muchos analistas proponen, para entender los problemáticos sistemas de seguridad ciudadana de América Latina.

La primera de esas categorías es la *militarización*, o la tendencia de las fuerzas policiales en la región a asumir características políticas e ideológicas de cuerpos con marcado acento castrense. Así, la actuación policial en América Latina (y en África subsahariana) es clasificada como una de las más significativas excepciones a una tendencia internacional de ‘desmilitarización’, rápida y eficiente, como en España y en algunos países europeos.<sup>5</sup> De esa manera, sumado a la reciente experiencia histórica bajo regímenes autoritarios, es “difícil distinguir en Latinoamérica la cultura policial de la cultura militar”, toda vez que monopolizando el uso de la fuerza, el Estado asume la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, en cuyo ejercicio se vulneran muchas veces derechos fundamentales, “la ausencia de una cultura policial no contribuye a mejorar la situación”.<sup>6</sup>

Otra categoría usada para descifrar el enigmático escenario latinoamericano es su cultura jurídica ‘napoleónica’, de ordinario identificada al *modelo inquisitivo* y su pretendida angustia por encontrar y castigar al sospecho por encima de las garantías de un estado de derecho. En ese sentido, sin embargo, hay que tener claro que en cualquier contexto jurídico, inquisitivo o adversario, la misión propia del derecho penal moderno implica necesariamente una tensión, y por lo tanto una contradicción entre derechos y garantías fundamentales de los acusados y la búsqueda ‘a toda costa’ de la verdad forense. Ese objetivo en la mayoría de los casos es cada vez más impracticable,

<sup>5</sup> David Bayley, citado en Méndez, J. E., G. O'Donnell & P.S. Pinheiro. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Notre Dame University Press, 1999: 116.

<sup>6</sup> Claudio Díaz Uribe. La policía en el Estado de Derecho latinoamericano. El caso Chile. En Ambos, Gómez Colomer & Vogler, op. cit., p. 171

debido al precio que el Estado debe pagar por el respeto a un proceso rodeado de todas las garantías y derechos humanos.<sup>7</sup>

Asimismo, con la intención de tornar policías y tribunales latinoamericanos “más eficientes, justos y transparentes”, en las reformas judiciales de muchos países latinoamericanos, están siendo adoptados procedimientos adversarios, incluso como medio de reforzar a las comunidades contra la excesiva autoridad de gobiernos y de elites políticas y económicas.<sup>8</sup> El modelo inquisitivo se volvió, por consiguiente, el objetivo al que más se dirigen, en especial los mentores de la política exterior de Washington, la cual siempre estuvo enraizada en similitud y analogía, tradicionalmente, a partir de la idea de una proverbial debilidad del estado al sur del Río Grande, últimamente obsesionada con el problema de la simetría entre las estructuras burocráticas de Estados Unidos y de América Latina.<sup>9</sup> Con ello, el gobierno norteamericano va cambiando su reiterada fórmula de cooperación basada en entrenamiento y suministro de equipamiento por un rol, secundado por las agencias de fomento de las Naciones Unidas, de preceptor en políticas públicas de seguridad y de supervisor de operaciones estratégicas.

Por otro lado, es también verdad que el modelo inquisitivo no es un fruto propio de naciones autoritarias, cuyas elites y gobiernos inducen a los pueblos al crimen y a la violencia. Sistemas de justicia ineficaces subsisten en toda parte y se expresan, por ejemplo, a través del ‘efecto fonil’, es decir, por la gran mayoría de infractores que jamás son atrapados, mientras unos pocos desdichados acaban castigados, cumpliendo pena en prisión. Precisamente para representar tal simetría, a pesar de las evidentes diferencias formales entre procesos judiciales, comparamos el desempeño de un sistema adversario y otro inquisitivo.

Para retratar con fidelidad el contexto inquisitivo, descartamos ejemplos con cifras muy grandes, con miles de infracciones, lo que en la práctica tornaría inviable un cotejo entre los sistemas. Nos valemos, entonces, de un estudio realizado en 1996, en Sao Paulo, con 290 casos de homicidio perpetrados por adultos contra niños y jóvenes. Al finalizar descubrimos que en una proporción muy parecida al contexto adversario [Gráfico 1] la mayoría de los asesinos acaba no siendo identificada, pocos entre los sospechosos son procesados, menos aún juzgados y considerados culpables, y solo una ínfima minoría cumple pena. Además, de la misma forma como ocurre en los países de

---

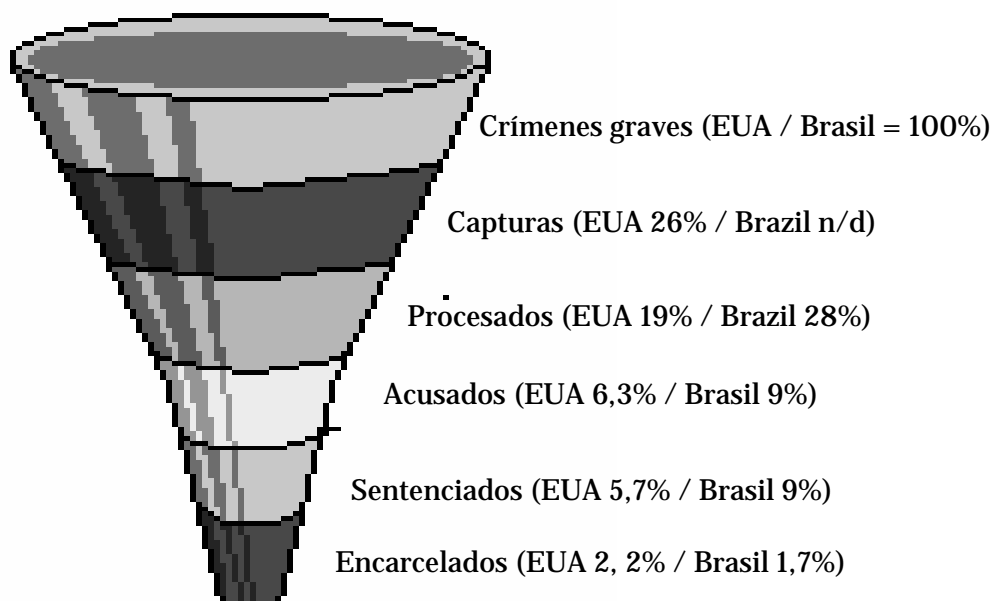
<sup>7</sup> Francisco Muñoz Conde. *La Búsqueda de la Verdad en el Proceso Penal*. Buenos Aires, Hammurabi, 2000.

<sup>8</sup> Roger F. Noriega, U.S. Department of State, Abril de 2005.

<sup>9</sup> Roger Pardo-Maurer, Department of Defense, y Richard Downie, National Defense University, en ‘Security threats faced by Latin America’, Americas Program/Center for Strategic and International Studies, Washington, DC., Junio de 2004.

modelo adversario, numerosos casos de la muestra terminarían archivados por falta de pruebas, a lo que hay que agregar (al paso) que la mayor parte de las decisiones de los tribunales fue desechada por culpa de errores de investigación y cuestiones técnicas judiciales.

Gráfico 1. Fonil de la justicia – Estados Unidos y Brasil<sup>10</sup>



Asimismo, para los expertos y los gobiernos, el enfoque apoyado en similitudes y analogías no ha perdido su habitual valor como medio de explicación. Especialmente en las políticas de seguridad, sigue manteniendo un importante papel de guía para la solución de problemas, al igual que cuando se admite que conclusiones basadas en similitudes y analogías no proporcionan pruebas, solamente probabilidades, y, por eso deben ser incrementadas por medio de:

- (1) Registro de rasgos esenciales y del mayor número posible de propiedades comunes de los objetos comparados;
- (2) Estrecha relación entre las propiedades comunes y aquella sobre la cual la conclusión está siendo forjada;
- (3) Analogías restringidas solamente a revelar diferencias y a instaurar correlaciones definitivas entre los objetos, y no generalizar en toda suerte de detalles o situaciones.

<sup>10</sup> *Uniform Crime Reports*, U. S. Department of Justice, 2000; Pedro Scuro, *Sociologia Geral e Jurídica*, São Paulo: Saraiva, 2004: 233.

Se puede argumentar, por lo tanto, que algunas de las categorías más acreditadas no corresponden a los actuales desafíos de las políticas de seguridad en América Latina. La militarización, por ejemplo, ha sido elegida por los especialistas mirando al pasado, percibiendo los sistemas de justicia como entidades esencialmente constituidas durante regímenes autoritarios, mediante la penetración de convicciones militaristas y quizás por una frecuente presencia de antiguos oficiales de las fuerzas armadas comandando las fuerzas policiales, insensibles a la necesidad de enfrentar reformas profundas.

Sin embargo, los verdaderos retos de las policías latinoamericanas en la actualidad parecen estar concentrados en otra parte. Primero, en obtener respuestas a demandas de seguridad ciudadana subrayadamente diferenciadas por sector socioeconómico; segundo, en compensar opiniones positivas que decrecen acentuadamente en los sectores de menor ingreso; y, especialmente a, involucrar a las comunidades en la solución de problemas complejos que las fuerzas policiales y los tribunales no pueden enfrentar con una razonable probabilidad de éxito.

Mientras tanto, las policías del continente siguen atrapadas, así como el conjunto de las sociedades en que están involucradas, en tareas típicas del retorno a la democracia, tareas para la cual solo disponen de herramientas de cambio parcial. Tienen dificultades para insertarse en un nuevo sistema de seguridad, con una fuerte presencia de compañías privadas, en el cual los municipios cada vez más asumen un rol significativo en la ejecución de programas de seguridad, ante todo, con demandas que presionan por mayor participación ciudadana en programas de prevención del delito.

Desdichadamente, la opinión pública latinoamericana aún “tiende a descansar en el Estado, para resolver los problemas de inseguridad existentes, y en esa medida manifiesta escaso interés por programas de reforma orgánica de la policía, que le den paso a una mayor transparencia hacia el público”, no obstante, “sin perjuicio de lo anterior, los problemas que parecen preocupar a los segmentos más significativos del público son precisamente aquellos respecto de los cuales la efectividad policial se ha puesto en cuestión.”<sup>11</sup>

El contexto es aún más complicado gracias a la postura de los gobiernos y, en especial, a la interferencia de las agencias de fomento, que también atribuyen primacía al estado y descalifican políticas sustentables de seguridad, en las cuales victimarios, infractores y comunidades son protagonistas en la solución de conflictos. Gobiernos y

---

<sup>11</sup> Hugo Fruhling, *Opinión pública y policía en Chile*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana/ Instituto de Asuntos Públicos/ Universidad Chile, 2005.

agencias definen la participación ciudadana como siendo meramente el 'lado blando' de una cuestión cuyos puntos cardinales son los crímenes transnacionales. Así, diluido en cuantiosos programas sin focalización precisa, con escasos recursos y evaluación dispersa o infrecuente, el lado blando se resume a defender iniciativas compensatorias, en general para consumo exclusivo de los desheredados, con una baja institucionalización e implementadas por equipos inestables, sin autoridad y frecuentemente desprovistos de calificación.

Los expertos por su parte, siguen pensando que una 'nueva cultura policial' en América Latina, celosa por cada día más protección constitucional de los derechos humanos, debe emerger, a través de un riguroso control por parte de los tribunales y del ministerio público<sup>12</sup>, alternativa que nuestros países todavía aún titubean en adoptar. Creen, además, que la centralización o carencia de fuerzas policiales sujetas al control administrativo por parte de agencias políticas locales, como en Inglaterra y Estados Unidos, igualmente contribuye para reproducir la violencia y la criminalidad. Insisten, de tal forma, que la falta de simetría institucional conduce a las fuerzas policiales latinoamericanas a seguir tratando sus dificultades de un modo ineficaz y obstinado, en forma distinta a como lo hace el mundo desarrollado. Sin embargo, de algún modo las contrariedades ya están siendo remediadas por movimientos objetivos en el proceso político y social del continente, por ejemplo, a través del aludido suceso de los municipios, al adjudicarse un rol dirigente en la ejecución de programas locales de seguridad.

El paso definitivo, mientras tanto, será encarar la actuación policial solo como un mero momento de aplicación de las normas jurídicas. El verdadero desafío es encontrar nuevas funciones para la policía en la sociedad moderna, como ocurrió en la época de la Revolución Francesa, cuyo 'código de delitos y penas' instituía la policía para "mantener el orden público, la libertad, la propiedad, y la seguridad individual", de esta forma, su principal característica era la vigilancia y el objetivo la sociedad por entero.<sup>13</sup> Pero con el tiempo esas funciones fueron diluyéndose, gracias a un desmesurado crecimiento de múltiples órganos públicos, no siempre a favor de los ciudadanos.

Actualmente, la policía se asemeja y muchas veces actúa como si fuera una organización semiclandestina. Sin embargo, a los juristas les gusta afirmar que el grado de democratización de un país se mide por el grado del desarrollo de su proceso penal,

---

<sup>12</sup> Jonathan D. Farrar, Department of State, testimonio al comité de relaciones internacionales del congreso norteamericano, Mayo de 2005.

<sup>13</sup> Pedro Scuro. *Sociología Geral e Jurídica*. Sao Paulo: Saraiva, 2004: 225.

del cual uno de los factores principales es el grado de corrección de la actuación policial.<sup>14</sup> En verdad, es mucho más que eso. Es necesario tener conciencia que la policía y el propio proceso penal claman por mudanzas profundas. Lo más importante es el *cambio de foco*, o sea, desarrollar respuestas comunitarias para problemas, los cuales nos acostumbramos a plantear, teniendo en cuenta solamente las respuestas al sistema.

El 'sistema', de pasaje, es el conjunto ordenado de relaciones y procesos de creación y aplicación del orden jurídico nacional; un flujo de decisiones o actos administrativos que comienza con la actuación de la policía y termina con la integración del infractor a la sociedad. Su 'campo vectorial' es la *network*, una red de corporaciones burocráticas que integran el poder ejecutivo, el poder legislativo, la policía, el ministerio público, el poder judicial y el sistema correccional, acarreado conflictos de principios (prevenir, cohibir, incapacitar, punir o rehabilitar), así como las dificultades de definición y de interpretación de los estatutos.

Un cambio de enfoque en ese sistema conducirá a la construcción de capacidades auténticamente comunitarias para dar cabal respuesta a las infracciones, reparar daños, reintegrar víctimas y victimarios, y erigir un sistema sustentable de seguridad ciudadana. En la actualidad, el tremendo recrudecimiento de los problemas relacionados, por ejemplo, con drogas y terrorismo, confirma que ese cambio de enfoque es muy urgente, tarea que exige profundas reformas sistémicas.<sup>15</sup>

Tales reformas incluyen, además, *mudanzas en las metas y en la lógica por la cual el sistema funciona*, en los mensajes que comunica a sus 'clientes' y a la población como un todo, así como en los métodos por los cuales sus miembros son reconocidos. A partir de estos cambios el sistema de justicia ya no será más tenido en cuenta como algo movido por prioridades reflejadas en valores, así como tampoco por intereses políticos y costosas reformas estructurales, que solamente benefician a la propia *network*.

Durante ese proceso, cambia también la *misión del sistema* que lo está arrastrando a una situación de virtual parálisis, por subordinación del derecho penal al axioma 'investigar y punir a todo costo', que incluso especifica a partir de principios contradictorios las tareas de la *network*. Con el cambio de misión emergerán estructuras participativas como resultado de una renovada comprensión acerca de los objetivos del sistema y de las actividades de sus miembros.

---

<sup>14</sup> Claus Roxin. *Derecho procesal penal*. Buenos Aires: Del Puerto, 2000: 10.

<sup>15</sup> Gordon Bazemore & Lode Walgrave. Restorative Juvenile Justice: in Search of Fundamentals and an Outline for Systemic Reform. In *Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime* (G. Bazemore & L. Walgrave, eds.), Monsey: Criminal Justice Press, 1999: 65-66.