

Policías en Latinoamérica

LATINOAMÉRICA REPRESENTA UN ESPACIO GEOGRÁFICO QUE OCUPA MÁS DE UN CONTINENTE. SUS POLICÍAS PRESENTAN CARACTERÍSTICAS COMUNES: ESTÁN DENTRO DE UN ÁMBITO SOCIAL MUY FRAGMENTADO, CON PROFUNDAS DESIGUALDADES SOCIALES, CON UNAS RATIO DE HABITANTES POR POLICÍA MUY VARIADAS, FUERTEMENTE MILITARIZADAS, Y VINCULADAS LA MAYORÍA A LAS FUERZAS ARMADAS. ESTE COMPONENTE MILITAR NO ES ENTENDIDO EN ALGUNOS AMBIENTES, COMO LE SUCEDÉ A LA POLICÍA DE COLOMBIA, QUE OLVIDAN QUE ESTA CARACTERÍSTICA NO HACE SINO DARLE COHERENCIA Y FORTALEZA, PUES DE OTRA FORMA NO SE PODRÍA ENFRENTAR, TAL Y COMO SUCEDÉ COTIDIANAMENTE, A UNAS SITUACIONES DE VIOLENCIA DESCONOCIDA EN NUESTRO ÁMBITO EUROPEO. PERO LO QUE SÍ ES COMÚN A TODAS ELLAS ES QUE QUIEREN OLVIDAR SU PASADO DE POLITIZACIÓN Y DESEAN REGULARIZAR SUS RELACIONES CON LOS DERECHOS HUMANOS.

JOSÉ DUQUE QUICIOS

CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL

Desde hace décadas, las reformas de las policías de América Latina forman parte de las agendas públicas de sus políticos, haciéndose eco de ellas los medios de comunicación.

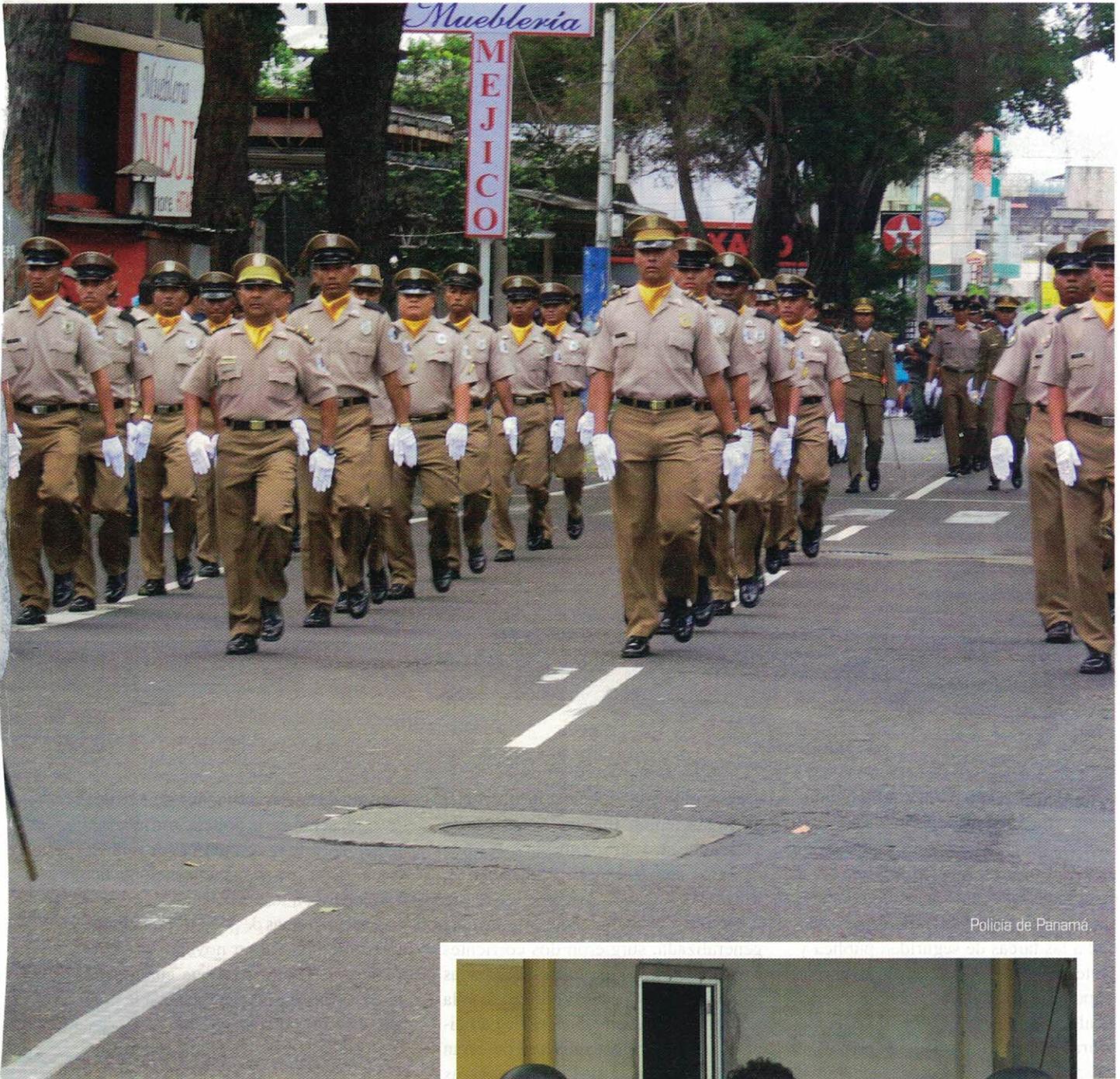
Las reformas policiales se originaron por:

- El proceso de democratización de muchos de estos países entre 1980 y 1990, que tuvo sus fricciones con los Derechos Humanos.

- El aumento de los índices de inseguridad objetiva y subjetiva, que se materializaron en un aumento de la delincuencia, con la consecuente necesidad de atajarlos institucionalmente.
- El requerimiento público para conseguir una mayor eficacia policial, que no era sino una necesidad de reforma de la Policía, hecho unido a la reforma de los propios estados.
- Un incremento de la violencia policial.



Los datos sobre la violencia del orden público eran evidentes: Pan American Health Organization informaba que en 1998, Colombia tenía 54 asesinatos por 100.000 habitantes; Venezuela 20; Ecuador, 15,1; Brasil, 26; y México, 15,7, superando ampliamente muchas de sus ciudades, la tasa media de asesinatos del país. En algunas zonas de México, el crimen organizado campa a sus anchas. La delincuencia organizada y las mafias le disputan al Estado potestades básicas, como el monopolio



Policía de Panamá.

del uso de la fuerza y el derecho exclusivo a cobrar impuestos. En 2007 hubo 2.500 ejecuciones (homicidios dolosos cometidos con violencia extrema, y que pueden ser atribuidos a la delincuencia organizada), y en 2009, los asesinatos asociados con la delincuencia organizada en México se elevaron a 7.700, un 37% más que en el 2008 (ABC, 31-12-09).

Pero la violencia policial no era menos evidente: En México existe una debilidad institucional de las fuerzas de





Policía de Puerto Rico.

seguridad: “Tenemos una policía altamente fragmentada, con más de 1.600 cuerpos de policía distintos en todo el país. Hay policías municipales que están colapsadas, que funcionan más como un apoyo a las tareas del crimen organizado que a las tareas de seguridad pública y protección ciudadana. Es ahí donde la responsabilidad de los gobernadores y alcaldes es mayor”. (Eduardo Medina Mora, Fiscal general de México, El País, 4-01-08).

En 1991, la Policía Militar de Brasil dio muerte a 1.056 personas, y en 1992 esta cifra aumentó a 1.421 personas. Luego, en 1995, esta cifra descendió a 592 personas, y en 1996, se estabilizó en 386. Aunque con otras formas, estas actuaciones también sucedían en Colombia, poniendo en evidencia la corrupción, la ineficiencia y la infiltración de los cárteles de la droga en la Policía, algo que se manifestaba en la falta de confianza de la población en esta institución, a pesar de que se intentara justificar estas actitudes como “una

aceptación de la violencia institucional en la sociedad, incluso cuando esta violencia no fuera legítima”. (Police Practice and Research, Vol. 8, N° 2, Mayo 2007, pags. 125-144).

Frente a esta situación de violencia generalizada, surgieron dos corrientes para hacerles frente: el aumento de las competencias y poderes policiales, o la necesidad de generar canales de participación de los ciudadanos que pudieran mejorar las respuestas de sus fuerzas policiales. Además, se introdujeron modelos de policía de proximidad.

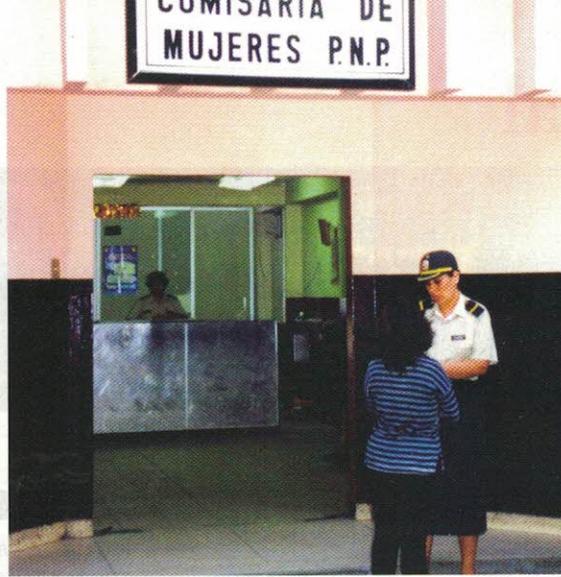
Las reformas de los estados entre 1980 y 1990 tuvieron su origen en la existencia de una crisis económica que obligaba a una reducción de los aparatos estatales. La descentralización y la reforma del Estado tuvieron su impacto en la Policía, y así surgieron policías municipales en Brasil, Ecuador, Guatemala y Chile, con programas a niveles muy descentralizados.

El proceso de descentralización administrativa y de privatización introdujeron nuevos actores en la esfera de la

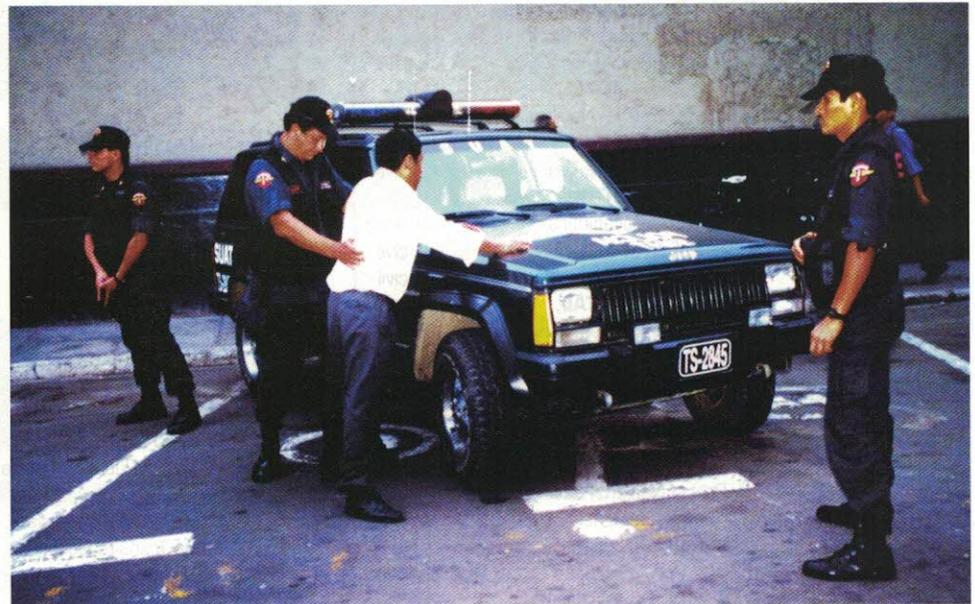
seguridad, que combinados con la democratización de la policía, provocaron un aumento de los programas de policía comunitaria, consiguiendo mejorar las relaciones con los ciudadanos.

Los programas de policía comunitaria norteamericana eran novedosos, pero mucho más represivos que cualquiera de los europeos. Se centraban en la prevención, apoyándose en el debate y en la consulta con los vecinos, enfatizando en el papel y la responsabilidad del policía en la calle. El impacto de estos programas tenía que ser medido no solo en términos de reducción del miedo al delito y a la victimización, sino en las posibilidades de introducir cambios en la misma Policía.

La implementación de estos programas necesita de un buen diseño, suficiente planificación de objetivos, seguimiento de estos, financiación económica y evaluación, y aunque los programas de policía comunitaria en América Latina no han fracasado, su impacto sí ha sido más limitado de lo que se esperaba. (Las



Policía del Perú, que presta especial atención al colectivo de mujeres (fotos autor).



reformas policiales en América latina, Rico J. y Chinchilla L., Open Society Institute, 2006).

CAMBIOS EN LA POLICÍA

La Policía como institución se resiste al cambio en cualquier contexto, algo que también se manifiesta en América Latina, donde la falta de formación de sus efectivos es inadecuada, están mal pagados, carecen de motivación y adolecen de serios problemas de gestión.

Para conseguir que los policías se integren dentro del sistema de policía comunitario se necesita: promocionar el modelo de comunidad policial como estrategia, aumentar la calidad de la formación y educación de sus miembros, mejorar la calidad en sus sistemas de ingreso y ascenso dentro del Cuerpo, conseguir la confianza del ciudadano y obtener derechos para sus policías. Además, estos policías tienen una serie de problemas internos añadidos: carecen de un presupuesto adecuado que provoca una falta de

recursos humanos, les faltan condiciones de trabajo y un bienestar personal adecuados, y sus carencias también alcanzan a los recursos materiales. Por otra parte, su marco jurídico no está perfectamente asentado en sus ministerios de Justicia, lo que les hace estar bajo la égida de sus fuerzas armadas.

La plantilla policial tiene que ser lo suficientemente grande para dar continuidad y asegurar un contacto y un conocimiento de sus vecinos, no solo para mantener relaciones y reuniones con ellos, sino para patrullar sus vecindarios. Pero por otra parte, también hay que tener en cuenta que estos ciudadanos no están ni acostumbrados, ni suficientemente preparados para interactuar con sus policías en materias de seguridad.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que en la mayor parte de América Latina el poder está localizado en un nivel central y regional, muy distinto que en Norteamérica, en que se encuentra a nivel local y más descen-

tralizado, y en los que las relaciones entre policías y ciudadanos son más fáciles y más corrientes.

LA GUARDIA CIVIL COMO MODELO POLICIAL EN IBEROAMÉRICA

El descubrimiento en 1492 del entonces Nuevo Mundo, hizo que la administración española se expandiera en un nuevo territorio. Fue este un proceso lento y difícil, pues las diferencias sociales, culturales y económicas entre España y los nuevos territorios eran ostensibles. El paso del tiempo fue generando una cierta consolidación y adaptación de estas estructuras administrativas, que se quebró cuando la época independentista del continente generó odio y rechazo a todo lo español.

Superada esta negra etapa histórica, a la vez que desaparecía este resentimiento, aparecieron los encuentros y afinidades que nunca debieron haber desaparecido. Y entre otros ámbitos,



POLICÍAS IBEROAMERICANAS

| PAIS | NOMBRE | CARÁCTER | DEPENDENCIA | FUERZA POLICIAL | HABITANTES |
|------------------------|---|----------|--|------------------|--------------------|
| ARGENTINA | Policías Provinciales | civil | Ministro de Gobierno provincial | 165.000 | 40.301.000 |
| | Policía Federal | civil | M. de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos | 34.000 | |
| | Gendarmería Nacional | militar | " " " " | 26.000 | |
| | Prefectura Naval | civil | " " " " | 15.000 | |
| | Policía Aeronáutica | civil | " " " " | 6.000 | |
| | TOTAL | | | 246.000 | |
| BOLIVIA | Policía Nacional | civil | M. Gobierno | 22.000 | 9.119.000 |
| BRASIL | Policía Militar | militar | M. de Defensa | 333.000 | 190.010.000 |
| | Policía Civil | civil | nacional y estatal | 122.000 | |
| | TOTAL | | | 455.000 | |
| CHILE (*) | Carabineros | militar | M. de Defensa Nacional | 39.000 | 16.284.000 |
| | Policía de Investigaciones | civil | " " " " | 7.278 | |
| | Gendarmería | civil | M. de Justicia | 12.900 | |
| | TOTAL | | | 59.178 | |
| COLOMBIA | Policía Nacional | militar | M. de Defensa Nacional | 139.000 | 44.379.000 |
| | Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) | civil | Presidente | 10.000 | |
| | Fiscalía General | civil | Fiscalía | 1.200 | |
| | TOTAL | | | 150.200 | |
| COSTA RICA (**) | M. Seguridad Pública y Policía | civil | M. Seguridad Pública y Policía | 10.000 | 4.133.000 |
| CUBA (***) | Policía Nacional Revolucionaria | civil | | 13.000 | 11.394.000 |
| ECUADOR | Policía Nacional del Ecuador | militar | M. de Gobierno y Policía | 42.000 | 13.755.000 |
| | Policía Tránsito Guayaquil | civil | Comisión Tránsito Guayaquil | 1.800 | |
| | Policía Tránsito Quito | civil | Alcaldía Quito | 1.200 | |
| | TOTAL | | | 45.000 | |
| EL SALVADOR | P. Nacional Civil de El Salvador | civil | M. de Seguridad Pública | 18.000 | 6.948.000 |
| GUATEMALA | Policía Nacional Civil | civil | M. de Gobernación | 13.500 | 12.728.000 |
| GUYANA FRANCESA | Gendarmería y Policía francesa | | M. Interior francés | 1.500 | 172.000 |
| HAITI | Policía Nacional de Haití | civil | M. de Justicia | 10.200 | 8.706.000 |
| HONDURAS | Policía Preventiva | civil | Ministerio de Seguridad | 8.370 | 7.483.000 |
| | Policía de Tránsito | civil | " " " " | 934 | |
| | Policía Penitenciaria | civil | M. de Justicia | 1.372 | |
| | Policía de Educación Especial | civil | M. de Seguridad | 361 | |
| | Policía DGIC | civil | " " " " | 1.442 | |
| | Policía Especial (DGSEI) | civil | " " " " | 416 | |
| | TOTAL | | | 12.895 | |
| MEXICO | Policías federales | civil | Federal | 20.100 | 108.700.000 |
| | Policías estatales | civil | Estados | 406.000 | |
| | Policías municipales | civil | Municipios | 140.000 | |
| | TOTAL | | | 566.100 | |
| NICARAGUA | Policía Nacional de Nicaragua | civil | M. de Gobernación | 9.518 | 5.675.000 |
| PANAMA | Policía Nacional | civil | Secretario de Interior y Policía | 14.000 | 3.242.000 |
| PARAGUAY | Policía Nacional | civil | M. Interior | 12.850 | 6.669.000 |
| PERU | Policía Nacional Perú | civil | M. Interior | 90.000 | 28.674.000 |
| PUERTO RICO | Policía de Puerto Rico | civil | Comisión de Seguridad y Protección Pública | 18.262 | 3.944.000 |
| REP. DOMINICANA | Policía Nacional | civil | M. Interior | 30.400 | 9.365.000 |
| SURINAM | Cuerpo de Policía de Surinam | civil | M. de Justicia y Policía | 2.100 | 470.000 |
| URUGUAY | Policía Nacional | civil | M. Interior | 25.000 | 3.460.000 |
| VENEZUELA | Guardia Nacional | militar | M. de Defensa | 23.000 | 26.023.000 |
| | Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas | civil | M. Interior y Justicia | 4.000 | |
| | Policía Metropolitana de Caracas | civil | Alcalde Mayor de Caracas | 9.000 | |
| | Policía de los Estados | civil | Gobernador Estado | 42.000 | |
| | TOTAL | | | 78.000 | |
| | TOTAL | | | 1.880.703 | 561.634.000 |

(*) Proximamente pasarán a depender del Ministerio del Interior; (**) Guardia Civil; Guardia Rural; Policía Fronteras; Policía de Migración y Extranjería; Policía Fiscal; Policía Tránsito y Policía Penitenciaria. (***) Las cifras del total de efectivos del Ministerio del Interior ascienden a 55.000.



Perú aún conserva la presencia de la Guardia Civil española en la fundación de su propia guardia civil, ahora ya fusionada con la policía. Izquierda, su academia (foto Revista Guardia Civil, marzo 1944). Derecha, la misma academia en la actualidad (foto del autor del artículo en la actualidad).

surgió un acercamiento en busca de la consolidación y la eficacia de los diferentes modelos policiales entre ambas partes del océano.

En la actualidad, y aparte de las muchas comisiones que la Guardia Civil comenzó a enviar prácticamente después de su fundación a las policías latinoamericanas, se ha desbordado el acercamiento y el intercambio de cursos, visitas, conferencias y reuniones que se llevan cada vez con mayor frecuencia y a un mayor nivel. Todo esto pone de manifiesto la influencia y la internacionalización del modelo policial español en Latinoamérica, a través de la Guardia Civil, aspecto bastante desconocido, debido a la ausencia de estudios académicos por ambas partes, y que se convierte en uno de los retos pendientes de investigación. A esto hay que añadir, que existen contradicciones entre los motivos y la fechas de algunas de estas intervenciones de la Guardia Civil en Latinoamérica en los diferentes artículos publicados, la práctica totalidad firmados por miembros del Cuerpo.

Como ya se ha dicho, y nada más creada la Guardia Civil, el Cuerpo comienza a expandirse por el mundo, tal y como dice Marión M., “desde el mar Negro al océano Pacífico, desde el Adriático al Índico...”.

Durante el reinado de Isabel II, España contaba con Cuba y Puerto Rico, colonias en las que las competencias de orden público dependían de sus respectivos capitanes generales. En el caso de Cuba, después que fracasaran

las diferentes instituciones policiales organizadas al estilo de la metrópoli, en 1851 se creó el Tercio de la Guardia Civil, que llegó a contar hasta con 5.500 hombres. En Puerto Rico, este Tercio se establece en octubre de 1869 y sus efectivos nunca superaron los 700 hombres. Estas fuerzas permanecieron en servicio hasta 1898, fecha en que se perdieron estas colonias en la guerra con Estados Unidos.

Por diversos motivos, en México, en diciembre de 1861, y en República Dominicana, en 1863, la Guardia Civil de Cuba, junto con unidades del Ejército, interviene en diversas acciones, en apoyo de nuestra política exterior. En 1895 se inicia en Guatemala una misión para implantar un cuerpo semejante al de la Guardia Civil. Luego se continuó en 1995, en el marco de MINUGUA, de verificación de Derechos Humanos, que en 1977 se cerró con un proyecto de Asistencia Técnica a su Policía Civil.

En El Salvador, en 1912, se solicita la creación del Cuerpo de la Guardia Nacional. Mucho más tarde, en 1989, tras una misión de verificación del respeto a los Derechos Humanos, se participó en la formación de la nueva policía del país, continuándose en 1992, primero desde PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), y luego tras los acuerdos bilaterales entre España y El Salvador.

Colombia solicitó en 1916 una misión del Cuerpo para crear un cuerpo parecido, pero la estructura federal del país, y el aprovechamiento de las fuer-

zas policiales ya existentes, obligaron a organizar tres cuerpos con el nombre genérico de Guardia Civil y el específico de cada estado (Antioquía, Cundinamarca y Tolima). Costa Rica solicitó en 1920 la creación de un Cuerpo Rural, y en 1999 se desarrolló un proyecto de Asistencia Técnica a su Policía Nacional. A Venezuela se envió en junio de 1936, unos días antes del comienzo de nuestra Guerra Civil, una comisión que creó su Guardia Nacional.

Pero fue en Perú, en donde la Guardia Civil española tuvo una presencia más larga y entrañable, creando en 1922 una Guardia Civil peruana. En su academia se colocó en el frontispicio de la entrada un lema “El honor es su divisa como en la Madre Patria”, que actualmente aún se puede ver en lo que ahora es el Colegio de Policía Alipio Ponce, a pesar de que la Guardia Civil peruana se fusionó en 1988 con el resto de cuerpos policiales entonces existentes, en lo que en la actualidad es la Policía Nacional del Perú. Su emblema fue una G y C entrelazadas, y en los uniformes de algunos de esos antiguos guardias civiles, ahora policías nacionales, se pueden ver esos botones con ese emblema. Llegó a tener hasta 23.000 hombres, con jurisdicción en todo el territorio nacional, y como curiosidad se puede escuchar el emotivo himno de esta Guardia Civil, ya desaparecida, en Internet: <http://www.benemeritaguardiadivisadelperu.com>

En Haití actualmente se desarrolla la misión de MINUSTAH, en el marco de ONU, en la que la Guardia Civil realiza funciones ejecutivas policiales de orden público, así como de asesoramiento a su policía, misión que la realiza conjuntamente con el Cuerpo Nacional de Policía. Después de los últimos desastres naturales acontecidos en el país, se desconoce cómo continuará esta misión.

En estos momentos, la presencia total de guardias civiles en toda Latinoamérica, alcanza casi los 90 efectivos, lo que representa la cuarta parte de nuestros efectivos destinados en el extranjero. Estas cifras recogen solamente nuestra presencia en un continente, pero por su desarrollo y tradición a lo largo del tiempo, justifica el calificativo de internacionalización con la que se ha titulado este apartado. jduque_publicaciones@gmail.com ■